



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA



---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 19, Año X, octubre de 2022 - abril de 2023.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Directora  
**Dra. Valentina Delich**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

##### Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

##### Cristina Ruiz del Ferrier

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

### **Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-  
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

### **Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica  
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
(CONICET).

### **Manuela Viana Trincherro**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede  
Académica Argentina, Argentina.

## Comité de Redacción

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## Repositorios

**Samanta Tello**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.



# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 19 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 19 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.



# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Guerra Híbrida y surgimiento de la Multipolaridad.</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	17
<b>Geopolítica y guerras híbridas. Consecuencias para la Argentina y América Latina. Una mirada desde el sur.</b> Coordinadora: María Cecilia Míguez	
<b>Ucrania:</b> <i>¿Una guerra subrogada?</i> Por Ricardo Aronskind	19
<b>Disparen sobre Mariupol, preparen la Pampa:</b> <i>Ensayo sobre el impacto de la Guerra Ruso-Ucraniana en la Argentina. (2022)</i> Por Daniel Blinder	35
<b>Revisitando las visiones occidentales sobre la guerra en Ucrania (2022).</b> <i>Principales teorías, enfoques y actores.</i> Por Anabella Busso y Maximiliano Barreto	53
<b>La guerra vuelve a Europa.</b> <i>Pensar los conflictos en la transición hegemónica global.</i> Por María Eugenia Cardinale	77
<b>La guerra en Ucrania y los partidos políticos.</b> <i>Posiciones en la Argentina y en Uruguay.</i> Por María Cecilia Míguez, Diego Hernández Nilson y Camilo López Burian	91
<b>La guerra en Ucrania, un conflicto mundial.</b> Por Gabriel Merino	113
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	141
<i>Research Articles</i>	
<b>Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad.</b> <i>Variantes a la medición del rezago.</i> Por Guillermo Olivera y Olga Serrano	143

<b>El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020)</b> Por Giuliana Guzzo	173
<b>Industria Argentina:</b> <i>Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política industrial.</i> Por Lorenzo Cassini y Martín Schorr	197
<b>Creando condiciones para el desarrollo de la bioeconomía en la Argentina: El papel de las políticas estatales en biotecnología y biocombustibles. (1990-2022)</b> Por Melisa Deciancio y Karen M. Siegel	225
<b>Ciencia, tecnología y logística en la Antártida: Implicancias estratégicas en el desarrollo de nuevas capacidades nacionales.</b> Por Bernardino Santamarina	249
<b>Hallazgos y perspectivas sobre el impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública a nivel provincial en la Argentina. (agosto - octubre de 2021)</b> Por Diego Pando y Sebastián Barbosa	267
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Reviews</i>	281
<b>Mazzucato, M. (2021). “Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo”. Madrid: Editorial Taurus.</b> Por Leila Mucarsel	
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	293
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XX</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Estado, Administración y Política Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos. Coordinador: Pablo Bulcourf Fecha límite: 01 de febrero de 2023.	297
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	307

## Editorial

# Guerra Híbrida y surgimiento de la Multipolaridad

Cuando en febrero de este año 2022 las tropas rusas avanzaron sobre Ucrania, nadie pensaba que estábamos frente a dos acontecimientos que afectarían al mundo de forma trascendente: el comienzo de una guerra híbrida y el surgimiento de la multipolaridad. Por *guerra híbrida* entendemos un tipo de ofensiva que va más allá de la confrontación convencional de tropas en el territorio, cohetes, batallas aéreas o por mar. Ello supone que el conflicto –por lo menos para una de las dos partes– va a ser total, en términos de realizar sanciones financieras, sacar a Rusia del sistema de transferencia *Swift*, decomisar sus patrimonios depositados en Bancos de Occidente frente a un *dictum* sagrado del capitalismo y a la propiedad privada de la intangibilidad de los depósitos. Asimismo, implica sanciones comerciales de todo tipo, es decir, no realizar ningún tipo de comercio con Rusia y abandonar las empresas extranjeras de su territorio. Como si esto fuera poco, la guerra también tiene una dimensión cultural: la cultura de la cancelación. Es decir, eliminar cualquier mensaje, información o noticia que pudiera venir de la parte interdicta. Sus manifestaciones culturales de siglos pasados no podían ser tocadas, ejecutadas o leídas y los ciudadanos rusos en el exterior perdieron visas y posibilidades de traslado. La guerra híbrida compromete tanto al sector público como privado de los contendientes y el objetivo final es el aislamiento total de Rusia del mundo y el quiebre del régimen de Vladímir Putin. Un experimento que se ha realizado con éxito en algunos países más

pequeños sancionados y bloqueados, pero aun no con una gran potencia. Se da lugar así a la ejecución del plan ideado por la *Rand Corporation* de debilitar a Rusia, quebrar su régimen y separarla en diversas repúblicas o países fácilmente dominables. La guerra híbrida implica también presionar a países neutrales o que querían permanecer en un no alineamiento activo, para formar parte de uno de los bloques en conflicto, de lado occidental o, por el contrario, atenerse a sufrir sanciones por parte de los Estados Unidos y de sus aliados (pasando así a la lista de países no confiables). Es una guerra total que se expresa en un territorio minúsculo en el invierno de la Europa Oriental.

Al mismo tiempo que se difunde una anatematización de la posición rusa, de los motivos y de las acciones como si estuviera actuando bajo el tradicional expansionismo ruso que venía de la época de los zares y que había continuado durante el régimen soviético, esta situación no podía ser otra cosa que la expresión de las autocracias electivas que no respetan los derechos humanos y que había que sacar del mapa. Este es el mensaje del *mainstream* comunicacional que se hizo llegar a cada ciudadano del planeta. Y esta interpretación y las consecuentes acciones fueron incorporadas a los países de la Unión Europea juntamente con su apoyo directo e incondicional a esta guerra híbrida en franco apoyo a Ucrania, pero con todo el armamento e inteligencia de la OTAN, sin darse cuenta las elites dominantes que a costa de sus pueblos a partir de ese momento la Unión Europea quedaba

subordinada a la OTAN y a la visión estratégica de otros países que no pertenecían a ella: los Estados Unidos y Gran Bretaña. Participa así de los iniciales fastos de un seguro éxito de la pertenencia civilizatoria y queda nuevamente legitimados como dueños del mundo de la unipolaridad y de la hegemonía.

La otra perspectiva, por el contrario, apunta a evitar el peligro por su seguridad de una amenaza nuclear en Ucrania y rechaza el mundo unipolar de las últimas décadas. Lo cierto es que la declinación del modelo unipolar hegemónico norteamericano que comienza a percibirse en la crisis financiera en el año 2008, con la emergencia de las BRICS y, particularmente, con del surgimiento de China como potencia, hace que este país sea visto como socio conveniente para contar con bajos costos de producción e insumos. El gigante asiático pasa a convertirse en peligroso adversario comercial y tecnológico (luego del G5 de Huawei) y en un enemigo estratégico que podría desplazar la propia hegemonía y dominio mundial que los Estados Unidos considera como parte de su destino manifiesto.<sup>1</sup> Este segundo enfoque da cuenta del intento de recuperación de esa hegemonía en camino a perderse o a debilitarse por el surgimiento de nuevos actores, particularmente de China, y por recuperar el dominio e ir nuevamente a un mundo unipolar en base a sus propias reglas (lo que explica en parte el avance de la OTAN hacia el este). En esa misma línea interpretativa, se considera el cambio a un modo ofensivo de esta Alianza, el Golpe de Madián contra un presidente pro-ruso en 2012 y el intento de la incorporación de Ucrania a la OTAN. A todo ello, se suman las provocaciones y los crímenes de brigadas neonazis en Donbás, que terminarían por generar la operación especial de la Federación Rusa, o la invasión a Ucrania,

es decir, una nueva especie de contienda desconocida hasta entonces: la guerra híbrida.<sup>2</sup>

Ricardo Aronskind (2022) en el *dossier* que aquí se presenta, define el conflicto en Ucrania como *una guerra subrogada*. En sus palabras, a esta guerra se la enmarca “en el cuadro más general de las Relaciones Internacionales actuales y la puja norteamericana por preservar la hegemonía en el siglo XXI. Las potencias señaladas como amenazas por los estrategias estadounidenses, por razones económicas y militares, son la Federación Rusa y la República Popular China.” También la guerra híbrida se la puede pensar como una “*guerra proxy*”, en donde un país combate a otro a través de un tercero, tanto para triunfar militarmente, como para generar desgaste económico-militar y terminar en una crisis de legitimidad de su gobierno y de su régimen. Sin embargo, el conflicto ha adquirido dimensiones sistémicas y efectos paradójicos porque todo el mundo, por un lado, ha sufrido una inflación inesperada, la disminución del crecimiento en los países desarrollados, problemas de abastecimiento en la Unión Europea y, asimismo, la combinación de *stanflacion*, de inflación y recesión en los Estados Unidos. Por su parte, las duras medidas restrictivas hacia Rusia generan efectos negativos sobre esta pero, sobre todo, en la economía mundial puesto que se expande una crisis energética y alimentaria y se produce una desestabilización general de las economías.

La guerra híbrida da lugar a un movimiento no previsto de “las placas tectónicas” del poder mundial, porque al mismo tiempo que se producen estas sanciones a Rusia, se vuelve más hacia Asia para lograr una mayor articulación económica, comercial, tecnológica y militar con los países de Asia occidental, especial-

---

1 Arrighi (2007).

---

2 Aronskind, R. (2022). Ucrania: ¿una guerra subrogada? *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año X, Núm. 19: 19-34.

mente con China (pues juntas se consideran un contrapeso de Occidente) y, asimismo, con Irán y la India. Sin duda, ha aumentado el intercambio de transacciones comerciales entre estos países con monedas propias empezando a desdolarizar gran parte del mundo y articulando cada vez más en sus discursos el rechazo a la unipolaridad con el neoliberalismo. Como señala Mónica Peralta Ramos (2022): “la respuesta rusa a las sanciones económicas, anclando su moneda –el rublo– a los *commodities* que exporta y relacionando al rublo con el oro, actuó como un *boomerang*: le permitió amortiguar el impacto de las sanciones sobre su economía y le abrió el camino hacia un nuevo orden monetario global basado en monedas locales ancladas en *commodities*/oro y en mecanismos de transferencias financieras que operan al margen del dólar.”<sup>3</sup>

Esta expansión ofensiva de la OTAN en la Unión Europea va acompañada del intento de recrear otra OTAN en el Índico Pacífico a partir de la articulación de varias alianzas como la del AUKUS y la del Quad, los países e islas del Mar de la China y el estrecho de Malaca, intentando así una estrategia de contención de China o, peor aún, provocar a ésta militarmente (como en el caso de la visita de Nancy Pelosi a China) dado que este país considera a Taiwán como parte del principio de una única China. Así el gigante asiático para los Estados Unidos constituye su principal adversario para la extensión de sus valores como la democracia y para su proyecto de dominación global en el siglo XXI, vale decir, para su *ethos* de destino manifiesto y de excepcionalidad.

Para sintetizar, y siguiendo la interpretación del investigador mexicano Alfredo Jalife-Rahme (2022), en esta guerra está en juego el

conflicto unipolaridad-multipolaridad. Según su argumento, Joe Biden buscaba un cambio de régimen en Rusia y someter a sus fuerzas armadas a una permanente debilidad mediante una guerra de desgaste. Pero no lo está logrando. Por el contrario, como vimos, hay una suerte de efecto *backlash* donde las sanciones están convulsionando y desestabilizando las economías occidentales y rearticulando de otra forma los países de Asia. Tal como lo señala Alfredo Jalife-Rahme (2022): “No hay que perder mucho el tiempo en disquisiciones baratas: lo que está en juego en Ucrania es el fin del orden unipolar anglosajón y el inicio del nuevo orden multipolar.”<sup>4</sup>

En suma, si quisiéramos graficar el cambio de “placas tectónicas” del poder mundial en tiempos contemporáneos, podemos tomar tres fotografías. La del Acuerdo de Yalta, finalizada la Segunda Guerra Mundial, donde están los partícipes de la victoria, Roosevelt, Churchill y Stalin. Esta imagen representa el comienzo del mundo bipolar, de la Guerra Fría, de la tensión capitalismo-comunismo. La segunda imagen es la del encuentro en Nueva York, luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, el comienzo de la unipolaridad, donde están los vencedores, Bush y Reagan sonriendo y el presidente perdedor pero occidentalizado, Mijaíl Gorbachov. Por último, la tercera foto que es la más reciente y contemporánea, pertenece a la Cumbre de Samarcanda (2022), en el centro de Asia, donde se encuentran el Primer Ministro indio, Narendra Modi, el Presidente de la Federación Rusa, Vladímir Putin y el Presidente de China, Xi Jinping. Esta imagen marca la consolidación del mundo multipolar. En síntesis, tres fotos que representan tres

---

3 Peralta Ramos, M. (2022). “Un nuevo orden monetario. Crisis energética, dólar y soberanía nacional.” *El Cohete a la Luna*. 11 de septiembre de 2022.

---

4 Jalife-Rahme, A. (2002). “EEUU ha buscado destruir o balcanizar a Rusia durante los últimos 100 años” *#Bunker cbb A.K.G.* Disponible en: <https://m.facebook.com/groups>

etapas distintas de las fases de la geopolítica mundial y que, obviamente, nos afectan.

\*\*\*

En este marco de reflexiones, este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* propone un *dossier* que nos invita a reflexionar en torno a la geopolítica actual y a las guerras híbridas, particularmente en lo que atañe a las consecuencias para la Argentina y para América Latina, es decir, desde una mirada desde el sur. Temas que sin duda revisten gran actualidad como complejidad. Es por ello que este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación de la Profesora e Investigadora María Cecilia Míguez. Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores cuyas contribuciones lo componen, a quienes a su vez agradecemos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la excepcionalidad de este contexto que nos toca atravesar. Agradecemos por lo tanto a Ricardo Aronskind, Maximiliano Barreto, Daniel Blinder, Anabella Busso, María Eugenia Cardinale, Diego Hernández Nilson, Camilo López Burian y a Gabriel Merino. Y a Sebastián Barbosa, Lorenzo Cassini, Melisa Deciancio, Giuliana Guzzo, Guillermo Olivera, Diego Pando, Bernardino Santamaría, Martín Schorr, Olga Serrano y a Karen Siegel por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Finalmente, agradecemos a Leila Mucarsel por los aportes ofrecidos en su interesante reseña de libro.

**Daniel García Delgado**  
**Buenos Aires, septiembre de 2022**





*DOSSIER:*

**Geopolítica y guerras híbridas.  
Consecuencias para la  
Argentina y América Latina.  
Una mirada desde el sur.**

---

Coordinadora: María Cecilia Míguez



# Ucrania: *¿Una guerra subrogada?*

*Ukraine:  
A surrogate War?*

**Por Ricardo Aronskind\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 13 de septiembre de 2022.

## RESUMEN

En el artículo de investigación que aquí presentamos sobre el contexto del conflicto armado en Ucrania, nos interrogamos sobre sus raíces, dinámica e impactos. Para ello, se lo enmarca en el cuadro más general de las Relaciones Internacionales actuales y la puja norteamericana por preservar la hegemonía en el siglo XXI. Las potencias señaladas como amenazas por los estrategas estadounidenses, por razones económicas y militares, son la Federación Rusa y la República Popular China. En ese sentido, prestamos atención a las formas modernas y complejas en las que se desenvuelven los conflictos internacionales actuales. Entendemos al comienzo del conflicto en Ucrania como un episodio político militar, vinculado con la estrategia norteamericana, de expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas. El gobierno nacionalista de la Federación Rusa reaccionó a esta potencial ampliación de

la alianza militar occidental, dando por terminados los esfuerzos diplomáticos y usando su poderío militar para establecer su propio límite a la voluntad del liderazgo atlántico. Por otro lado, observamos el tipo de sanciones aplicadas a la potencia invasora, establecidas bajo iniciativa norteamericana, diseñadas para promover un desacoplamiento entre el resto de Europa y la Federación Rusa, desconectando ambas regiones vecinas en términos energéticos, financieros, comerciales, informativos y culturales. Si bien desde el comienzo del conflicto parecieron estar claras las posiciones de ambos bandos, se ha observado un bloqueo al proceso de negociación para un alto el fuego y la concreción de un acuerdo más estable, que parecía alcanzable en las primeras semanas de confrontación. La prolongación del cruento conflicto, que está generando efectos sumamente negativos sobre la economía mundial, y amenazando con hambrunas a los

---

\* Magister en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: raronskind@campus.ungs.edu.ar

países más pobres, nos hizo preguntar sobre la "productividad" de la guerra para las partes intervinientes. Analizamos los intereses de la sociedad ucraniana en la era pos-soviética; el efecto del "cambio de régimen" de 2014 en Ucrania, apoyado por los Estados Unidos; la función actual de la OTAN; la sobresaliente intervención norteamericana en todos los aspectos comunicacionales, diplomáticos y militares del conflicto. Concluimos que la guerra puede ser entendida como un episodio de la confrontación global encabezada por los Estados Unidos, con clara subordinación europea a la estrategia norteamericana, en la búsqueda del aislamiento diplomático y económico de la Federación Rusa. Ese logro está vinculado al despliegue de un amplio esfuerzo diplomático para lograr el debilitamiento de la influencia global de China, pero aún no parece tener resultados claros.

**Palabras clave:** Guerra, Potencias, Hegemonía, Desacoplamiento.

## ABSTRACT

In this work, on the context of the armed conflict in Ukraine, we question its roots, dynamics and impacts. To do this, it is framed within the more general framework of current international relations and the North American bid to preserve hegemony in the 21st century. The powers identified as threats by US strategists, for economic and military reasons, are the Russian Federation and the People's Republic of China. In this sense, we pay attention to the modern and complex ways in which current international conflicts unfold. We understand the beginning of the conflict in Ukraine as a political-military episode, linked to the US strategy of NATO expansion towards the Russian borders. The nationalist government of the Russian Federation reacted to this potential expansion of the Western military alliance by ending diplomatic efforts and using its military might to set its own limit on the will of the Atlantic leadership. On the other

hand, we observe the type of sanctions applied to the invading power, established under the North American initiative, designed to promote a decoupling between the rest of Europe and the Russian Federation, disconnecting both neighboring regions in terms of energy, finance, trade, information and culture. Although from the beginning of the conflict the positions of both sides seemed to be clear, there has been a blockage in the negotiation process for a ceasefire and the realization of a more stable agreement, which seemed achievable in the first weeks of confrontation. The prolongation of the bloody conflict, which is generating extremely negative effects on the world economy, and threatening the poorest countries with famine, made us ask about the "productivity" of the war for the intervening parties. We analyze, the interests of the Ukrainian society in the post-Soviet era; the effect of the 2014 "regime change" in Ukraine, supported by the United States; the NATO's current role; the outstanding North American intervention in all the communicational, diplomatic and military aspects of the conflict. We conclude that the war can be understood as an episode of the global confrontation led by the United States, with clear European subordination to the North American strategy, in search of the diplomatic and economic isolation of the Russian Federation. This achievement is linked with the deployment of a broad diplomatic effort to implement a strategy on the weakening China's global influence, but it does not seem to have clear results so far.

**Keywords:** War, Great Powers, Hegemony, Decoupling.

## Introducción

*Incluso mientras persiste la guerra del presidente Putin, seguiremos enfocados en el mayor desafío al orden internacional en el largo plazo, que es el que plantea la República Popular China.*

*China es el único país que tiene tanto la intención de redefinir el orden internacional como el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo. La visión de Pekín nos alejaría de los valores universales que han sostenido gran parte del progreso conseguido por el mundo en los últimos 75 años.*

**Discurso de Antony J. Blinken, Secretario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en la Universidad George Washington, 26 de mayo de 2022.**

Horribles imágenes de destrucción de seres humanos, de ciudades y de infraestructura aparecieron masivamente en los medios globales de comunicación a partir de la invasión rusa a Ucrania, el 24 de febrero de 2022. Dolorosas imágenes de personas sufriendo, alejándose de sus familias, partiendo al exilio, muriendo en una guerra que sorprendió y sensibilizó a buena parte de la opinión pública mundial.

Quienes hemos tenido el privilegio de acceder a una mayor formación en Relaciones Internacionales, quienes estamos al tanto de otras terribles tragedias que hace años vienen ocurriendo en otros puntos de este mismo planeta —sin cobertura mediática alguna—, y que también podemos buscar fuentes alternativas para tratar de comprender el desastre que se está produciendo frente a nuestros ojos, tenemos la obligación académica y ética de ayudar a enmarcar esas imágenes en un proceso histórico que no es tan novedoso, ni tan simple. Entendemos que la guerra en Ucrania no puede ser recortada de los grandes procesos internacionales, y de las tensiones que se suscitan en el entramado de poder económico y político global.

### **Orígenes del conflicto. Las razones estratégicas**

John Mearsheimer, uno de los intelectuales realistas norteamericanos más sólidos, ha

analizado en su obra *The tragedy of the Great Power Politics* la lógica de la acción internacional de las grandes potencias, evitando conscientemente dividir al mundo entre potencias “morales” e “inmorales”, observando muy descarnadamente los mecanismos para producir y reproducir el poder y la influencia de las grandes naciones. Mearsheimer ha venido siguiendo desde hace muchos años la situación en Europa del este, y ha caracterizado a la desestabilización política de 2014 en Ucrania como un Golpe de Estado interno, promovido por el gobierno norteamericano para volcar definitivamente a ese país hacia el bando occidental. El 2014 marcó el comienzo de una serie de gobiernos pro-occidentales, y también la profundización del conflicto del poder central de Ucrania con las tendencias separatistas en la península de Crimea y en las regiones de Donbas, ambas de una mayor afinidad cultural, económica y política con la Federación Rusa. El mencionado autor hace muchos años viene sosteniendo que la presión norteamericana para la expansión de la OTAN hasta la frontera con la Federación Rusa no puede ser interpretada sino como una provocación y una amenaza existencial por parte de las autoridades rusas. Mearsheimer compara la actual acción rusa con la reacción de su país cuando los soviéticos intentaron instalar misiles atómicos en Cuba, o cuando los Estados Unidos, para reafirmar su liderazgo militar mundial, lanzó dos bombas atómicas en Japón cuando ese país ya estaba vencido. Desde su óptica, son acciones completamente previsibles desde el punto de vista del comportamiento de las grandes potencias. Por lo que consideró absolutamente esperable la reacción rusa y el estallido del conflicto armado, dada la ruptura de todos los compromisos asumidos por occi-

dente para no avanzar con su alianza militar hacia las fronteras rusas<sup>1</sup>.

Desde una perspectiva realista, la Federación Rusa actúa como una gran potencia que se siente amenazada, y que no puede sino actuar ante los incesantes intentos occidentales de rodearla de bases militares de la OTAN, con sus respectivas dotaciones balísticas. La ampliación de la OTAN hacia Ucrania, país que se ha volcado completamente hacia occidente, incluyendo la eventual instalación de bases de misiles con capacidad de portar ojivas nucleares, permitiría utilizar, en caso de un choque de intereses entre los Estados Unidos y la Federación Rusa, una forma mucho más potente de diplomacia coercitiva.

Debe recordarse también que Vladimir Putin, en diversas intervenciones en foros occidentales, reuniones con mandatarios en Europa y declaraciones a medios occidentales reiteró a lo largo de los últimos años cuales era las líneas rojas de la diplomacia rusa. Mientras tanto, el régimen pro-occidental instalado a partir del Golpe de Estado de 2014, avanzó crecientemente en sus relaciones militares con occidente, incluso llegando a demandar armamento nuclear, y reorganizando sus fuerzas armadas de acuerdo a los lineamientos técnicos de la OTAN. El ex embajador norteamericano en la Federación Rusa entre 2005 y 2008, Subsecretario de Estado de los Estados Unidos entre 2011 y 2014, y actual titular de la CIA, William Burns, había señalado desde la Embajada estadounidense en Moscú, en un memo enviado al Departamento de Estado, que en sus conversaciones con diversos actores del espectro político ruso, había recibido la impresión de que existía un amplio rechazo

al a la incorporación de Ucrania a la OTAN, rechazo que se extendía mucho más allá del círculo partidario cercano al Presidente Vladimir Putin.

Si todo esto era sabido y conocido por los Estados Unidos, sólo puede entenderse la continua presión por acercarse a la frontera rusa con tropas y misiles de la OTAN, habiendo intervenido activamente con acciones conocidas como de "cambio de régimen" en la política ucraniana, como la voluntad política manifiesta de desafiar a la Federación Rusa, enfrentándola a una disyuntiva políticamente muy compleja para un país con un liderazgo fuertemente nacionalista e importantes capacidades militares: o resignarse a permitir la consumación de una situación de amenaza militar permanente en sus fronteras, o reaccionar por la fuerza para anticipar de facto esa situación, debiendo afrontar un alto costo internacional, tanto diplomático como económico.

Si bien el gobierno de Vladimir Putin se ha propuesto desde sus comienzos en el año 2000 restaurar el poder internacional del país y recuperar un rol destacado entre las principales potencias, creemos que es completamente erróneo tratar de establecer paralelos históricos con el expansionismo del imperio zarista, o con la Unión Soviética. La propia evolución de la guerra ha demostrado que el objetivo ruso no es la ocupación completa de Ucrania, ni su anexión, sino que tiene metas limitadas a regiones con vínculos estrechos e históricos con la Federación Rusa. Es importante entender este aspecto del conflicto, aun cuando se rechace en base a los principios del derecho internacional la operación militar rusa, porque la reacción diplomática de otros países de la región fue la de un estado de pánico al interpretar que existiría un espíritu invasor universal en la presidencia rusa, que a su vez prolongaría una suerte de espíritu imperialista ruso inmodificable a lo largo del tiempo, e independiente de cualquier circunstancia histórica.

---

1 *The causes and consequences of the Ukraine war - A lecture by John J. Mearsheimer - The Robert Schuman Centre for Advanced Studies - Conferencia del 16 junio de 2022. Disponible en YouTube.*

## El trasfondo sistémico

Estados Unidos viene observando con mucha preocupación la creciente interrelación entre la economía europea y las economías de China y Rusia, tanto por los intercambios comerciales como energéticos. Numerosas estrategias norteamericanas consideran como un pilar de la política exterior estadounidense la siguiente visión: constituye un grave peligro para la seguridad nacional de los Estados Unidos la creación de un gran espacio económico en Eurasia, que pudiera ser llegado a dominar por una única potencia. Dadas las gigantescas dimensiones de ese espacio en términos humanos, geográficos y de recursos, ese eventual competidor podría ser un adversario insuperable para los Estados Unidos. Esta preocupación se da en la perspectiva de largo plazo, que es la de mantener la supremacía global de los Estados Unidos —lograda en la segunda mitad del siglo XX—, e impedir la emergencia de uno o varios poderes que no estén, de una forma u otra, subordinados al diseño global norteamericano, que ubica a los Estados Unidos como motor y principal beneficiario del proceso globalizador.

La irrupción de la República Popular China como gran potencia económica en las dos últimas décadas, y la restauración de la Federación Rusa como poder independiente con fuertes capacidades militares, luego del período de postración encabezado por Boris Yeltsin en los '90, son elementos que han generado creciente preocupación en los círculos diplomáticos y de defensa estadounidenses, generando fuertes debates en torno a los cursos de acción para “contener” a estos países percibidos como rivales. Bajo la gestión Trump, los Estados Unidos abandonó la teoría de que era el “terrorismo” la máxima amenaza a su país, y retomó la referencia tradicional a potencias rivales, señalando nuevamente a la Federación Rusa y a la República Popular China como sus principales adversarios. Esto se ha expresado en las últimas tres presidencias norteamerica-

nas, que han diseñado diversos mecanismos para aislar a China, y a Rusia, aplicar sanciones económicas, debilitar sus políticas de alianzas, y fragmentar para luego disolver un eventual polo de poder alternativo que pudiera surgir en la zona de Eurasia.

Durante la gestión de Obama se intentó construir tratados de libre comercio e inversión con Europa, por un lado, y con la región del Pacífico, por el otro, para aislar a China mientras se acusaba de autoritario al gobierno de la Federación Rusa. El *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) tratado con Europa recibió resistencia en la propia zona europea, lo que lo llevó a la parálisis, y el *Trans-Pacific Partnership* (TPP) fue abandonado por el propio Presidente norteamericano sucesor de Obama. Durante la presidencia Trump, se hizo énfasis en mantener relaciones más cordiales con la Federación Rusa, para tratar de separarla diplomáticamente de China, focalizando en ese país una creciente hostilidad comercial y política, lo que derivó en una escalada de castigos y represalias comerciales, que se detuvieron sólo por el estallido de la pandemia mundial y la salida de Trump de la presidencia estadounidense. La nueva administración Biden, liderada por un político demócrata que ha votado en favor de todas las confrontaciones militares emprendidas por su país en las últimas décadas, se ha mostrado fuertemente hostil a la Federación Rusa desde el comienzo de la gestión. Una de las primeras declaraciones del presidente Biden, diplomáticamente sorprendente, fue que consideraba a Vladimir Putin “un asesino”, lo que parece un exabrupto digno de su rudo antecesor. En realidad, reflejaba una marcada predilección demócrata por la demonización de Rusia, con raíces tanto en la Guerra Fría, como en la política bipartidista norteamericana de hostilidad a las potencias y países con gobiernos autónomos a los intereses norteamericanos. Biden también remarcó en esos primeros días de su gestión que continuaría la investigación sobre

si la diseminación global del COVID-19 no había sido producto de una creación de los laboratorios militares chinos, acusación acuñada por el Presidente Trump y el Secretario Pompeo.

Lo cierto es que la construcción de lazos materiales cada vez más estrechos entre estas dos potencias consideradas adversarias y el espacio europeo se constituyó en las dos últimas décadas en un factor de creciente preocupación por parte de los Estados Unidos. Luego de la década "dorada" de los '90, en que los Estados Unidos disfrutó de un extraordinario momento de unipolaridad, el escenario mundial se fue complejizando, al punto de parecer hoy verosímil, como de alguna forma se está observando en la dinámica del conflicto, la existencia de regiones enteras que no responden a las necesidades de la diplomacia norteamericana. La finalización de enormes gasoductos que conducen energía desde el territorio ruso hasta las entrañas de Europa, y la expansión de la Ruta de la Seda, con el arribo de enormes formaciones ferroviarias que parten del centro de China para llegar en 12 días a los principales mercados europeos, es una transformación material con fuertes connotaciones para la política internacional que no pasa desapercibida para la visión estadounidense. En este momento, el producto industrial chino, equivale a la suma de producto industrial norteamericano, más el de Alemania y el de Japón juntos.

Los fantasmas geoestratégicos norteamericanos, que se traducen en políticas económicas, tecnológicas, diplomáticas, comunicacionales y militares, están presentes en las palabras del Secretario Blinken (Año 2022: página 4), en otro tramo del discurso ya citado más arriba:

En la actualidad, China es una potencia mundial con un alcance, influencia y ambición extraordinarios. Es la segunda economía mundial, con ciudades y redes de transporte público

de talla mundial. Alberga una de las mayores compañías tecnológicas del mundo y aspira a dominar las tecnologías e industrias del futuro. Está modernizando rápidamente sus fuerzas militares y tiene intención de convertirse en una fuerza beligerante del más alto nivel y de alcance global. También anunció que pretende crear una esfera de influencia en el Indopacífico y convertirse en la principal potencia mundial. La transformación de China se debe al talento, el ingenio y el arduo trabajo del pueblo chino. También fue posible por la estabilidad y las oportunidades que ofrece el orden internacional. Puede decirse que ningún país en el planeta se ha beneficiado más de eso que China. Pero en vez de usar su poder para reafirmar y revitalizar las leyes, los acuerdos, los principios y las instituciones que hicieron posible su éxito, de modo que otros países también puedan beneficiarse, Pekín menoscaba esa posibilidad. Durante la presidencia de Xi, el Partido Comunista Chino que gobierna al país se ha vuelto más represivo a nivel interno y más agresivo en el extranjero. Observamos eso en la forma en que Pekín ha perfeccionado la vigilancia masiva en China y exportado esa tecnología a más de 80 países; en cómo promueve reclamos marítimos ilegítimos en el Mar de la China Meridional, atentando así contra la paz y la seguridad, la libertad de navegación y el comercio; cómo elude o transgrede normas comerciales, y perjudica a trabajadores y empresas en los Estados Unidos y el resto del mundo; y cómo afirma defender la soberanía y la integridad territorial pero, al mismo tiempo, se alinea con gobiernos que violan esos principios de manera manifiesta. Incluso mientras Rusia se movilizaba para invadir Ucrania, el presidente Xi y el presidente Putin declararon que la amistad entre sus países "no tenía límites", literalmente. La defensa por parte de Pekín de la guerra que libra el presidente Putin para eliminar la soberanía de Ucrania y asegurar una esfera de influencia en Europa debería preocupar a todos los que consideramos a la región del Indopacífico nuestro



hogar (...). Pero no podemos depender de que Pekín cambie su trayectoria. Entonces, vamos a definir el entorno estratégico en torno a Pekín de modo de promover nuestra visión de un sistema internacional abierto e inclusivo. Para tener éxito en esta década decisiva, la estrategia de la Administración Biden puede resumirse en tres palabras: “invertir, alinear y competir”. Invertiremos en las bases de nuestra fortaleza aquí en el país: nuestra competitividad, nuestra innovación y nuestra democracia. Vamos a alinear nuestros esfuerzos con nuestra red de aliados y socios, actuando con un propósito y en pro de una causa en común. Y sobre la base de estos dos activos clave, vamos a competir con China para defender nuestros intereses y construir nuestra visión para el futuro.

En estos párrafos se observa la clara conciencia norteamericana del desafío que enfrenta, el largo listado de imputaciones ya confeccionado, se toma nota de la estrecha relación ruso-china, casi propiciatoria de la invasión rusa, y se afirma la necesidad de “alinear” el vínculo con “aliados y socios”, lo que no siempre anticipa comportamientos benignos tratándose de la diplomacia norteamericana.

### **La política exterior norteamericana desde la caída de la URSS**

En las décadas posteriores al fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos fue afianzando una nueva visión sobre sí mismo, sobre su papel internacional y sobre los instrumentos disponibles para lograr acondicionar el orden internacional según los intereses norteamericanos. Entre esos derechos internacionales auto-atribuidos, figura el ya naturalizado “cambio de régimen”, una fórmula que encubre las tareas de desestabilización de gobiernos que no son del agrado norteamericano. Según esta conceptualización *ad hoc*, cuando los países son aliados norteamericanos, tienen gobiernos. Pero cuando son percibidos en forma hostil desde la perspectiva estadounidense, sus go-

biernos pasan a ser llamados peyorativamente regímenes, y se utilizan las categorías del liberalismo democrático para listar las falencias que justifican que los norteamericanos –eventualmente acompañados por aliados y socios– les apliquen políticas de “cambio de régimen”. Estas acciones pueden consistir en *boicots* económicos, promoción de la agitación interna, sanciones jurídicas y militares, financiamiento de fuerzas opositoras disruptivas o golpes militares, etcétera. Detrás de este derecho autoatribuido de intervención en cualquier parte del globo está, por supuesto, la teoría del excepcionalismo norteamericano, que sostiene que los Estados Unidos es un país diferente al resto, caracterizado por valores democráticos y liberales que lo distinguen de las demás naciones, dotándolo de responsabilidades especiales y también de obligaciones éticas, como la defensa de esos valores en cualquier punto del planeta.

La Secretaria de Estado de los Estados Unidos durante la gestión Clinton, Madeleine Albright, demócrata, señaló en un discurso pronunciado el 19 de febrero de 1998:

Let me say that we are doing everything possible so that American men and women in uniform do not have to go out there again. It is the threat of the use of force and our line-up there that is going to put force behind the diplomacy. But if we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us. I know that the American men and women in uniform are always prepared to sacrifice for freedom, democracy and the American way of life.

En el párrafo anterior sobresalen estos conceptos: “...Si tenemos que usar la fuerza es porque somos (Norte) América; somos la nación indispensable. Nos mantenemos firmes y vemos más lejos que otros países dentro del futuro...”. Ha sido parte de un largo proceso en

el cual los Estados Unidos fue construyendo un discurso que legitima y naturaliza su injerencia global, basado en criterios que sólo ese país admite. Los Estados Unidos se autoriza a sí mismo, a intervenir en cualquier territorio, de la forma que considere conveniente, basado en criterios propios, distintos a los de la comunidad internacional. Cualquier diferencia con otros discursos nacionalistas es sólo de estilo y vocabulario.

### **Objetivos limitados y difusos de Rusia**

No ha sido sencillo encontrar una explicación completamente satisfactoria de la invasión rusa a Ucrania. El argumento más difundido por la Federación Rusa fue la búsqueda de la "neutralización" y "desnazificación" de Ucrania. Se entiende el concepto de neutralización, en el contexto de la preocupación rusa por la integración de Ucrania a la OTAN y las consecuencias militares que de ello se derivan. Parece una meta conseguible en el terreno de negociaciones bilaterales y multilaterales. Probablemente hoy, varios países europeos, a la luz de todos los daños ocasionados por el conflicto, estén en condiciones de evaluar de otra forma la supuesta necesidad de incorporar a Ucrania a la OTAN.

Es legítimo el interés de la Federación Rusa, como de cualquier otro país de la tierra, en no dejarse cercar por bases militares que responden a una superpotencia, salvo que uno suscriba la teoría del excepcionalismo norteamericano, que habilita a los Estados Unidos a definir "quien es bueno y quien es el malo" en las Relaciones Internacionales. Pero la desnazificación, es decir, la eliminación de las fuerzas políticas fascistas o filo-nazis del entramado partidario y militar ucraniano, parece una meta inconseguible por parte de la Federación Rusa, salvo que se plantee una ocupación de largo plazo de todo el territorio ucraniano, para forzar, *manu militari*, la proscripción de todos los elementos neo-nazis de la sociedad ucraniana. La ocupación permanente del terri-

torio ucraniano implicaría un costo político, militar y económico muy difícil de sostener por la Federación Rusa, y no parece que sea un objetivo razonable.

¿Quiénes serían y quienes no serían los "nazis" en la política ucraniana? ¿Putin se refiere sólo a las milicias armadas que operaron en el Donbas, de clara filiación racista, incorporadas al ejército ucraniano? ¿O a grupos ideológicos incrustados en el oficialismo ucraniano y que participaron violentamente en las jornadas del "Maidan", en 2014, dando nacimiento al ciclo de gobiernos pro-occidentales?

Hay un peligro de emular, en ese sentido, al famoso "cambio de régimen" de los norteamericanos. El supuesto es que es posible, por la vía militar, transformar determinada sociedad, sus instituciones y sus comportamientos. El supuesto implícito es que la sociedad "a liberar" es "buena" y que basta con remover a quienes la someten, para que aflore la "verdadera sociedad" que casualmente coincide con los deseos y objetivos de la potencia ocupante. No sabemos si los decisores rusos excluyeron, al decidir la operación militar, el dato de que los partidos pro occidentales y por europeístas tienen arraigo en la sociedad ucraniana, y que el gobierno de Zelensky representa a una porción no menor del actual espectro político ucraniano.

¿Hubo un mal cálculo de parte de los rusos? ¿Se pensó que fracciones internas, o las fuerzas armadas ucranianas depondrían al gobierno de Volodímir Zelensky, al ver el avance de las tropas rusas? ¿Se evaluó que la resistencia militar sería muy inferior y el ejército ucraniano colapsaría rápidamente? No tenemos información en ese sentido. Lo que sí es visible es que la Federación Rusa sí se había preparado –al menos parcialmente– para enfrentar una andanada de sanciones occidentales, previsibles ante su acción contra la expansión de la OTAN. La Federación Rusa ya había recibido una larga serie de sanciones por la anexión de Crimea a la Federación Rusa

(2014) –luego de un plebiscito local que reflejó una abrumadora mayoría rusófila–, con lo cual conocía la dinámica de las medidas occidentales y de hecho fue tomando medidas precautorias en diversos aspectos vulnerables de su economía. Por otra parte, las regiones independentistas del Donbas tienen sus propias razones, en relación a sus derechos, a su visión del panorama internacional, a sus intereses materiales. Las poblaciones de esos territorios han sido muy maltratadas por el gobierno central de Ucrania en los años recientes y sometidas a violencias como las que actualmente vive buena parte del país. Son sometidas hoy por el gobierno central a los mismos bombardeos que occidente repudia en las zonas que domina el gobierno de Zelensky.

De todas formas, nos parece correcto distinguir las fantasías occidentales en cuanto a los supuestos planes expansionistas atribuidos a los invasores, de las acciones efectivamente realizadas por las tropas rusas, que confirman la idea de un operativo militar con objetivos limitados, muy lejos de cualquier idea de ocupación o eventual anexión del conjunto del país.

La forma rusa de manejar el conflicto armado, luego de 4 meses de operaciones, muestra cierta autolimitación en la utilización del poder de fuego y de destrucción, y en cuanto a la cantidad de víctimas fatales civiles. Es evidente que no se intentó destruir por completo la infraestructura de Ucrania –cosa que generales norteamericanos que evaluaron la invasión entendieron como “impericia” del ejército ruso–, ni aislar al país del mundo, ni hacer colapsar la vida en las ciudades de todo el país, lo que también es un dato sobre el tipo de mensaje que se pretende dar–. El gobierno central ucraniano mostró fortaleza ante la invasión, y probablemente los sentimientos anti-rusos sean hoy mucho más profundos que antes de febrero en las regiones pro-occidentales. El país parece fracturado profundamente, más

allá de cuánto tiempo continúen las acciones bélicas.

### **¿Cuál es el interés del pueblo ucraniano?**

El pueblo ucraniano está viviendo un desgarrador drama humanitario que tiene raíces en decisiones políticas no acordes a las características del país y a su especificidad, dada por la convivencia entre diversas comunidades culturales, lingüísticas y religiosas. Esa especificidad debió ser respetada a través de un arreglo institucional que incluyera a las tradiciones, preferencias e intereses de todos los ciudadanos ucranianos. Esto no ocurrió, y se forzó una salida, a partir de 2014, que pretendió ignorar la sensibilidad de una parte de la población, forzando un alineamiento completo, incluso forzando una homogenización lingüística y cultural para erradicar los vínculos con la cultura y tradición rusa. Durante el conflicto, adicionalmente, se prohibieron todas las formaciones políticas que tienen una mirada diferente a la del gobierno de Zelensky.

Sobre Ucrania operaron, luego de la desintegración de la Unión Soviética, las fuerzas conflictivas de la Unión Europea y de la Federación Rusa, que contribuyeron a amplificar las diferencias entre comunidades y a volverlas directamente contradictorias. La conflictividad de esa relación estuvo dada por las tensiones provocadas por la disyuntiva que se enfrentaba, luego de la caída del comunismo, entre la integración de todos los países en un nuevo mapa europeo, o la prevalencia del “eje atlántico” que determinaba la continuidad de la hegemonía norteamericana sobre las naciones de Europa Occidental.

El abandono por parte de la Federación Rusa de una primera etapa post-soviética (1991-1999) en la cual se perfilaba como un país con estructuras productivas crecientemente primarizadas, satelital en materia diplomática, cultural e ideológica de los Estados Unidos, y su reemplazo por una tendencia

fuertemente nacionalista y que rechazaba un rol internacional subordinado, parece haber jugado un papel en la creciente impugnación y demonización por parte de Occidente a los gobiernos alternados de Vladimir Putin y Dmitri Medvedev.

La no disolución de la OTAN, creada específicamente para hacer frente en el terreno militar a la percibida amenaza de la expansión del comunismo por la vía militar, debió haber sido entendida como una demostración de la redefinición del sentido político de esa poderosa organización militar. Desaparecido el fantasma de la expansión comunista, ¿qué otro enemigo justificaba tan costoso despliegue de fuerzas?

Lo cierto es que Ucrania fue atenazada por poderosas fuerzas internacionales, que generaron una dinámica interna que exacerbó los conflictos al punto de llevarlos al nivel del enfrentamiento armado entre regiones. El sistema democrático no pudo procesar la monumental fractura que se impulsaba desde las presiones externas y las lealtades internas, lo que derivó en una fuerte irregularidad institucional, incluyendo el golpe cívico de 2014. Es probable que una parte significativa de la sociedad ucraniana aspirara, legítimamente, a una clara mejoría en las condiciones de vida y de la calidad de las instituciones, y cifró sus expectativas en el ingreso a la Unión Europea. Los ucranianos, en ese sentido, no fueron diferentes a muchos pueblos de la periferia europea, encandilados por la posibilidad de integrarse a economías más prósperas, recibiendo una suerte de “transfusión” de riqueza por la simple pertenencia institucional. Casi todos los pueblos ex soviéticos tuvieron un momento de enorme entusiasmo por formar parte del occidente desarrollado, próspero y consumista. Muchos creyeron que la simple restauración del capitalismo, o la pertenencia a la UE, garantizaban un camino seguro a la prosperidad. Sin embargo, las condiciones para la integración a la Europa próspera se im-

bricaron con otro condicionamiento político, mucho más complejo y que obedecía a otra lógica, como era la pertenencia a la alianza atlántica expresada por la OTAN.

¿Era ingresar a la OTAN lo que buscaban las mayorías ucranianas, o ingresar a Europa en un sentido material y de supuestas libertades? Ya en otras oportunidades ese ingreso a la Comunidad Europea, también se condicionó al ingreso a una organización militar “de defensa”, que era la OTAN, como fue el caso de España, o de Grecia.

A pesar de que no es posible hablar sobre un interés general del pueblo ucraniano, es muy probable que sus legítimas ambiciones de mejora económica y social hayan sido trastocadas en algo que de ninguna forma era parte de la agenda colectiva: el ingreso a una alianza militar que obedece a una superpotencia con una agenda internacional propia. Sin duda, este objetivo puede formar parte de sectores de la elite aliada a los Estados Unidos, expresada por los gobiernos posteriores a 2014.

### **La funcionalidad de la OTAN**

La no desaparición de la OTAN es clave para deducir cómo entiende Estados Unidos el orden internacional pos-comunista. La OTAN, creada en 1949 bajo liderazgo norteamericano, agrupa en la actualidad a 30 países de muy diferente tamaño, cuyo presupuesto militar combinado supera a la mitad del gasto militar del planeta. Si bien la conducción política de la OTAN ha sido ejercida por Secretarios provenientes de los diversos países miembros, la conducción militar es ejercida por los Estados Unidos. Este país aportó, en 2021, el 69% del presupuesto del organismo, lo que le permite mantener una supremacía completa sobre la orientación política, militar y de aprovisionamiento de material bélico.

La existencia de la OTAN, además de ser un su momento un factor adicional de disuasión sobre la URSS —otros tratados de defensa se crearon en otras regiones del planeta—, fue

una forma de limitar la posibilidad de que los europeos, o las principales potencias de Europa, construyeran autónomamente de los norteamericanos fuerzas armadas suficientemente poderosas. Líderes europeos, especialmente franceses, han planteado en reiteradas oportunidades la necesidad de contar con un ejército importante que respalde su proyección internacional, pero poco se ha avanzado en ese sentido. La OTAN, luego de la caída de la URSS, participó en guerras en regiones “marginales”, como en Yugoslavia, Irak o Libia, en donde jugó papeles alejados de sus objetivos fundacionales, pero consensuados entre los Estados Unidos y unos pocos países del norte europeo.

El clima de terror colectivo que se ha producido en Europa –a partir de una lectura caprichosa e infantil sobre el origen y el sentido del conflicto de Ucrania– ha llevado a que nuevos países como Suecia y Finlandia, solicitaran la adhesión al organismo, suponiendo una sed imperialista territorial por parte de la dirigencia de la Federación Rusa. Tal ampliación significa la extensión del poder militar norteamericano sobre nuevos países, la reorientación de sus gastos de defensa de acuerdo a las directivas de la OTAN, y el reforzamiento de la política de cerco contra la Federación Rusa dirigida por las autoridades norteamericanas.

### **Realidad de las Relaciones Internacionales develadas por el conflicto bélico**

Unos de los aspectos que llamó fuertemente la atención por la evolución de los acontecimientos fue el posicionamiento de los países europeos, alineándose estrechamente con casi todas las iniciativas norteamericanas, aceptando completamente el liderazgo político de esa nación sobre la diplomacia europea. La subordinación europea a los norteamericanos resultó ser mayor a lo que se podía prever. Su capacidad de autonomía crítica, de reconocimiento y acción en función de intereses pro-

pios, y de resistencia concreta a los dictados norteamericanos aparece hasta el momento como muy débil.

Los Estados Unidos ha logrado hacer a Europa, en pocos meses de guerra, más dependiente en materia de alimentos, energía y armamentos de la potencia transatlántica. Otra novedad es la gran extensión de países que no han querido plegarse al discurso, la interpretación y al conjunto de sanciones promovido por los Estados Unidos contra la Federación Rusa. El sistema de alianzas internacional claramente no funciona como cuando los Estados Unidos construyó un formidable frente mundial que sostuvo la primera Guerra del Golfo.

A pesar de la voluntad norteamericana, no fue posible aislar a Rusia, porque buena parte del continente asiático, africano y de América Latina reaccionaron con bastante frialdad a la cruzada convocada por los norteamericanos contra la Federación Rusa. El derrumbe económico de ese país no se produjo, con lo cual una de las técnicas favoritas para precipitar “cambios de régimen” no tuvo los resultados deseados. Entre las situaciones novedosas, merece citarse el caso de Turquía, país miembro de la OTAN que amenazó, por razones de política internacional propias, a no dar el visto bueno para la inclusión de Suecia y Finlandia en esa organización militar. También México, en un momento de gran activismo internacional norteamericano, se negó a participar en la “Cumbre de las Américas” convocada por Washington, debido a la exclusión de otros países latinoamericanos de dicho evento.

Es un momento internacional de enorme dinamismo, en donde se pasan en limpio alineamientos y adhesiones, y que nos devuelve un mapa de las alianzas internacionales muchísimo más complejo que el que reflejaba una hegemonía norteamericana indisputada.

## Guerra de rápida resolución o guerra prolongada de desgaste

A medida que no se produce una resolución militar rápida del conflicto —la única posible en términos bélicos en el corto plazo hubiera sido el derrumbe militar ucraniano, cosa que no ocurrió—, se abre el camino para un tipo de conflicto que involucra a todos los aspectos de la sociedad: la producción, las finanzas, la logística, las capacidades organizativas, las respuestas de los aliados, el aprovisionamiento de armas, la resistencia de la sociedad. Una de las preguntas, en la medida que el conflicto tiende a prolongarse, es: ¿cuánto podrán prolongarse las sanciones establecidas por Europa contra Rusia? ¿Cuánto tiempo serán soportadas las desmejoras en la calidad de vida, la carestía, las carencias? ¿Cuánto tiempo los países que recibieron a cientos de miles de refugiados ucranianos mantendrán su relación hospitalaria?

Un caso interesante es el de Polonia, país en el que se expresaban socialmente reservas sobre los inmigrantes ucranianos mucho antes de recibir la andanada enorme de refugiados por la guerra. ¿Y ahora? ¿Cuánto tiempo se prolongará el clima de solidaridad generado a partir de la conmoción emocional provocada en los primeros días del conflicto? ¿Cuánto tiempo pasará hasta que se empiece a manifestar malestar social, en una sociedad europea que se ha mostrado sumamente aburguesada y reacia a la solidaridad con los desplazados del mundo?

Por ahora los bandos que están involucrados en el combate directo son los ucranianos y los rusos. Sin embargo, hay un conjunto de fuerzas mucho más importante interviniendo indirectamente en la confrontación, entre las que aparecen en primer lugar casi todos los países europeos, protagonistas de las sanciones contra la Federación Rusa, los norteamericanos, y la propia sociedad rusa. En ese sentido, está planteado un complejo sistema de fuerzas, donde las características del conflicto llevan a un desgaste llamado a cambiar la ecuación de

“costos y beneficios” que implica el sostenimiento de la guerra.

Hemos señalado que buena parte de las sanciones a la Federación Rusa tendrán un impacto negativo no sólo en la tasa de crecimiento europea, sino también en su competitividad internacional, y en el nivel de vida de la mayoría de la población. ¿En qué momento ese potencial malestar se expresará y dará lugar a expresiones políticas que cuestionen la continuidad de las sanciones, o la desconexión con la Federación Rusa, o el sentido de una guerra que se inició por las ambiciones expansivas de la OTAN, que nadie ignora en Europa es conducida por los Estados Unidos?

Sin adherir a la perspectiva de la propaganda norteamericana, que espera ver derrumbarse cualquier gobierno al cabo de crear algunas privaciones económicas para la población, es indudable que la acumulación de medidas de toda índole contra la Federación Rusa no puede sino generar un daño económico que se expresará en dificultades productivas, de aprovisionamiento, de restricciones al consumo, a los viajes y, por lo tanto, una caída en el nivel de vida de la mayoría.

Circuló también otra fantasía en occidente, en el sentido que las sanciones personales a “oligarcas” rusos provocarían un clima propicio a un golpe palaciego contra Putin. No parece ser el caso. La necesidad de frenar el avance de la OTAN en Ucrania gozaba de un apoyo amplio en el sistema político. La popularidad de Putin es grande, como la capacidad electoral de su partido, Rusia Unida. La economía no se ha derrumbado, a pesar de las dificultades que se multiplican. La asociación estratégica con China garantiza la provisión de numerosos bienes y servicios, y el eventual reemplazo de productos hasta ahora provistos por occidente.

La Federación Rusa conserva una amplia gama de aliados comerciales que no han reducido su colaboración con el país, lo que le confiere cierto grado de maniobra tanto en materia de exportaciones como de importaciones.

Lo que no quiere decir que las dificultades no puedan ser utilizadas por la oposición para cosechar enemigos del actual gobierno. Pero parece ser distante la idea de un derrumbe del gobierno, como el que consiguió los Estados Unidos, por ejemplo, en el caso de la Revolución Sandinista, sometiendo a Nicaragua a una enorme sangría militar, que derivó en un reclamo de rendición política por parte de la propia sociedad.

¿Y qué pasará en la sociedad ucraniana? Más allá del fuerte rechazo a la invasión, la prolongación del conflicto puede volverse insoportable para la población, sobre todo si la propuesta rusa no afectara cuestiones centrales de la soberanía y permitiera recuperar un rumbo de progreso para el país. ¿Tendría sentido para toda la población ucraniana sostener una suerte de guerra interminable que no sólo la aparta de la ilusión de prosperidad europea, sino que la aleja cada día más del nivel de vida que había logrado Ucrania hasta antes del conflicto? ¿Cómo se procesará dentro del propio gobierno de Zelensky las presiones provenientes de nacionalismo extremo y los del proyecto de sociedad liberal estilo europeo? ¿Cómo procesará la sociedad ucraniana el ideal de vida burguesa que representa el proyecto europeo, con una vida “heroica” dedicada al combate, que le propone la continuación ilimitada del conflicto?

### **Prolongando la guerra**

Es muy importante entender la actual dinámica de la guerra. Hoy el actor más interesado en que continúe el conflicto militar es la mayor potencia de la tierra, los Estados Unidos, porque el conflicto está determinando un conjunto de ganancias estratégica significativas: a) debilitar y aislar a Rusia, b) debilitar a sus competidores europeos y volver más dependiente de Estados Unidos a Europa, c) aumentar el aislamiento chino, d) conseguir clientes importantes para la producción energética norteamericana, y, e) colocar cantidades enor-

mes de armamento tanto en Ucrania como en los países atemorizados por el “expansionismo ruso” a partir del fuerte salto de los presupuestos militares. Salvo que los Estados Unidos perciban que sus propios costos del conflicto empiezan a superar a las ganancias que está obteniendo dada la forma en que está planteado, la potencia norteamericana no tiene por qué buscar su conclusión inmediata.

Entre las pérdidas que pueden frenar la determinación norteamericana por seguir aprovechando este conflicto, figura el peligro de una desestabilización económica de los propios Estados Unidos, y de Wall Street; el alejamiento de la opinión pública en sus países socios o clientes, por las inclemencias económicas y sociales que están empezando a sufrir debido a la determinación de poner bases militares y armamento nuclear en Ucrania de los Estados Unidos; desestabilizaciones económicas y sociales en diversas regiones (hambrunas, guerras civiles, cambios de alianzas) que puedan derivar en pérdida de aliados o avances diplomáticos adicionales de los chinos.

### **Una hipótesis: guerra subrogada**

En base a todo lo expuesto, al origen político-diplomático, la dinámica político-militar y a los beneficiarios económico-políticos netos de este conflicto armado, planteamos la siguiente hipótesis: decimos que, a pesar de que fue la Federación Rusa la que tomó la determinación de iniciar la invasión armada en Ucrania, se trata de una guerra norteamericana desarrollada de una forma completamente no convencional porque:

1. Estados Unidos creó y promovió el escenario para que la guerra estallara, ignorando todas las señales enviadas por la dirigencia rusa, y todas las advertencias de aliados y de expertos propios sobre el riesgo de continuar ampliando la OTAN hacia las fronteras de la Federación Rusa.
2. Estados Unidos ha utilizado su enorme poder de influencia sobre el gobierno ucraniano

no y el Presidente Zelensky, para neutralizar todos los intentos de una negociación productiva entre Ucrania y la Federación Rusa. Las aproximaciones que existieron en diversos momentos –declaraciones ucranianas aceptando la no pertenencia a la OTAN, y aceptación rusa del ingreso de Ucrania a la Unión Europea– fueron rápidamente eliminadas de la mesa de negociación, en favor de la continuidad del conflicto militar.

3. Estados Unidos estimula activamente la continuidad de la guerra a través de una escalada en el envío de armamentos, y el convencimiento a los ucranianos de que ellos “podrían ganar la guerra”, y la agitación permanente de la opinión pública occidental para preservar el clima guerrerista, al tiempo que se constituye en el sostén fundamental en el suministro de armamento del bando ucraniano.
4. Estados Unidos lleva entregado material bélico por 25.000 millones de dólares a Ucrania, una suerte de venta forzada, que deberá ser pagada en algún momento del futuro. Esta elevada deuda, que podría seguir siendo alimentada si el conflicto continúa prolongándose, crearía un lazo de dependencia financiera estructural entre Ucrania y los Estados Unidos. De ingresar Ucrania a la Unión Europea, esa deuda deberá ser garantizada y soportada por toda la UE.
5. Estados Unidos está logrando incidir políticamente en el comercio internacional, redireccionando hacia su propia economía los flujos de demanda significativos gracias al sistema de sanciones establecido contra la Federación Rusa, cuya economía sufre un ataque internacional severo.
6. En el clima político creado bajo liderazgo comunicacional norteamericano a partir de la invasión rusa a Ucrania, la Unión Europea ha tomado un conjunto de decisiones comerciales, financieras, energéticas y mi-

gratorias en un muy corto plazo y sin la debida discusión interna ni la evaluación de los múltiples impactos de las mismas, que afectarán negativamente no sólo el nivel de vida de la región, sino sus capacidades productivas y competitivas internacionales. Luego de la propia Federación Rusa, las principales víctimas de las sanciones son los propios países europeos que las han decidido.

7. Estados Unidos está intentando aprovechar en términos estratégicos la guerra de Ucrania y el rechazo que provoca, para extender el descrédito hacia quienes no siguieron la postura norteamericana, asumiendo una activa ofensiva diplomática cuyo objetivo evidente es profundizar el aislamiento internacional de China. El propio Fondo Monetario Internacional ha advertido recientemente, en una declaración infrecuente, sobre el peligro de “fragmentación geo-estratégica”.

Por lo tanto, se podría pensar al conflicto en Ucrania como una suerte de “guerra terciarizada” de los Estados Unidos. Otros elementos que refuerzan la hipótesis son:

- La mayor parte del armamento que sostiene la resistencia ucraniana lo provee los Estados Unidos directamente o a través de sus aliados europeos. Las armas provienen, en su gran mayoría, del complejo industrial militar norteamericano, que ha visto notablemente incrementadas sus ventas actuales y futuras. El complejo industrial-militar ha ganado un lugar de absoluta preeminencia en el presupuesto de los Estados Unidos, pero también en la definición de la política exterior norteamericana, sesgándola hacia el conflicto en cualquier lugar de la tierra.
- La financiación del conflicto la realiza transitoriamente el Estado norteamericano con aportes de naciones europeas –sobre todo pertenecientes a la OTAN–, pero en futuro será la propia Ucrania quien deba pagar



por los ingentes recursos recibidos como préstamo en armamento. La cuenta final de una guerra provocada por la expansión de la OTAN la pagará el pueblo ucraniano.

- Las sanciones las diseñan los norteamericanos, y las aplican los Estados Unidos, los países europeos aliados, los organismos internacionales controlados por los aliados atlánticos. Económicamente, lo relevante es que sólo serán los europeos y la Federación Rusa los que están teniendo, y continuarán sufriendo, efectos económicos negativos.
- El peso total de la guerra, las bajas y los heridos, lo sostienen las tropas ucranianas. El escenario de conflicto está limitado al territorio ucraniano (ciudades, infraestructura, fábricas, puertos). La población civil que se ha visto obligada a desplazarse por millones es ucraniana. Toda la crudeza inhumana del conflicto armado recae sobre los civiles ucranianos.

Si bien no parece ser los Estados Unidos uno de los protagonistas directos del conflicto, su presencia activa y consciente en todos los aspectos del mismo lo transforman en un actor clave en este trágico episodio.

Sin embargo, y siguiendo una tendencia que se fue reforzando debido al efecto traumático que tuvo la Guerra de Vietnam sobre la sociedad y también la economía norteamericana, los Estados Unidos ha evitado un involucramiento directo que pueda poner en riesgo vidas de sus ciudadanos, el territorio y la infraestructura estadounidense, el prestigio y reputación de ese país y que pueda afectar negativamente sus principales intereses materiales. Este último punto, el efecto sobre su economía, es claramente discutible. Si bien en el corto plazo, los Estados Unidos sale mejor parado del conflicto que los rusos y los europeos, no es posible mensurar aún el impacto sobre la economía global, las desestabilizaciones políticas que pueden generarse y la retroalimentación negativa entre acciones militares y

conflictos civiles que puedan desatarse. La ya detectada tendencia a la baja del crecimiento mundial no va a ser favorable a los negocios de las firmas multinacionales en general.

Los Estados Unidos es el único país que ha logrado hasta el presente obtener beneficios netos en todos los campos involucrados en la confrontación, aún a costa de sus aliados del otro lado del atlántico. El desgaste y el cansancio que genera la prolongación de la guerra pueden crear escenarios inesperados en los próximos meses, entre los que se incluye la posibilidad de una mayor propensión entre los contendientes a llegar a un acuerdo provisorio de ceses del fuego, hasta la creación de nuevas desestabilizaciones y conflagraciones regionales. Puede ser que, en el gran tablero de decisiones norteamericanas, nuevas prioridades estratégicas y otras preocupaciones económicas y políticas, además del propio conflicto partidario interno, determinen también una mayor predisposición a concluir este ruinoso e innecesario conflicto.

## Referencias bibliográficas

- Amin, S. (2015). *Rusia en la larga duración*. Madrid: El viejo topo.
- Anderson, P. (2014). *Imperium et Consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*. Madrid: AKAL.
- Anderson, P. (2012). *El Nuevo Viejo Mundo*. Madrid: AKAL.
- Aronskind, R. (2017). *Caso Wikileaks: Mirando bajo las faldas del imperio*. En S. Vilker (Comp.). *Papeles Secretos: Los cables de Wikileaks* (pp 69-84). Buenos Aires: EUDEBA.
- Art, R. y Jervis, R. (2013). *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*. Nueva York: PEARSON.
- Bacevich, A. (2018). *Twilight of the American Century*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bacevich, A. (2016). *America's War for the Greater Middle East. A military history*. Nueva York: Random House.

- Fingleton, E. (2008). *In the jaws of the dragon. America's fate in the coming era of chinese dominance*. Nueva York: Thomas Dunne Books.
- Fukuyama, F. (2007). *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Gaddis, J. L. (2005). *Strategies of containment. A critical appraisal of American national security policy during the cold war*. Oxford: Oxford University Press.
- Gaddis, J. L. (2005). *The cold war. A new history*. Nueva York: Penguin Books.
- Gobierno de los Estados Unidos de América: *Interim National Security Strategic Guidance | The White House*. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos de América (2020). *United States Strategic Approach to The People's Republic of China*. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>
- Gobierno de los Estados Unidos de América (2015). *UN National Strategy 2015*. Disponible en: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)
- Gowan, P. (2010). *A calculus of power. Grand Strategy in the Twenty-First Century*. Londres: VERSO.
- Gowan, P. (2000). *La apuesta por la globalización. La geoconomía y la geopolítica del imperialismo euro-estadounidense*. Madrid: AKAL.
- Gunder Frank, A. (2008). *Re-Orientar. La economía global en la era del predominio asiático*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Buenos Aires: Penguin Random House.
- Kissinger, H. (2012). *China, Random House Mondadori*. Buenos Aires: Colección Debate.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Nueva York: Norton & Company.
- Rodríguez García, J. L. (2016). *El derrumbe del socialismo en Europa*. La Habana: Ruth Casa Editorial - Ciencias Sociales.
- Sodupe, K. y Moure, L. (Eds.). (2011). *Rusia en la era postsoviética*. País Vasco: Universidad del País Vasco.
- Waltz, K. N. (2007). *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*. México D. F.: CIDE - Colección Estudios Internacionales.
- Weiner, T. (2008). *Legado de Cenizas. La historia de la CIA*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Woodward, B. (2013). *La guerra de Obama*. Buenos Aires: Hojas del Sur.

# Disparen sobre Mariupol, preparen la Pampa: *Ensayo sobre el impacto de la Guerra Ruso- Ucraniana en la Argentina* (2022)

*Open fire to Mariupol, get ready the Pampa:  
An essay on the impact of the Russo-Ukrainian War in Argentina*  
(2022)

**Por Daniel Blinder\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 10 septiembre de 2022.

## RESUMEN

El presente trabajo es un ensayo que tiene por objetivo analizar las consecuencias de la guerra entre la Federación de Rusia y la República de Ucrania en algunos tópicos de la economía y la defensa nacional argentina. A partir de la destrucción militar de infraestructura como medios de transporte y puertos en territorio en disputa, y el bloqueo económico a los rusos por parte de las potencias occidentales e importantes empresas, este trabajo de investigación indaga en cómo impactaría geopolíticamente el impulso de la valorización de las geografías ricas en recursos naturales estratégicos productores de alimentos como la República Argentina. La debilidad estructural de éste país sudamericano es consecuencia de políticas de reforma económica, apertura de mercados, desinversión industrial y en defensa. En tal sentido, se abordarán algunas de las lecturas de amenazas que podrían hacerse des-

de la política argentina, y qué curso de acción tomar.

**Palabras clave:** Guerra, Geopolítica, Recursos Naturales, Argentina, Rusia, Ucrania.

## ABSTRACT

The present work is an essay aiming to analyze the consequences of the war between the Russian Federation and the Republic of Ukraine in some topics of the Argentine National Defense. Based on the military destruction of infrastructure, such as transportation and ports in disputed territory, and the economic blockade of the Russians by Western powers and several important companies, this essay investigates how the valuation of natural resources would impact geopolitically in geographies that are rich in strategic natural resources, producers of food, such as the Argentine Republic. The structural weakness of this South American country is a consequence of economic reform policies, market opening,

---

\* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: [dblinder@unpaz.edu.ar](mailto:dblinder@unpaz.edu.ar)

*Revista Estado y Políticas Públicas* N° 19. octubre de 2022 - abril de 2023. ISSN 2310-550X, pp. 35-52

industrial and defense disinvestment. This essay will scrutinize some of the geopolitical readings of threats that could be made from Argentine politics, and what course of action to take.

**Keywords:** *War, Geopolitics, Natural Resources, Argentina, Russia, Ukraine.*

## Introducción

La guerra en Ucrania es un punto de inflexión para aquellos que sugieren que estamos en un momento de transición en el sistema global. No es para menos: según la mirada del sistema-mundo hay épocas que marcan cambios trascendentales, y que las podemos identificar con hechos que van configurando el escenario del provenir. Es decir, hay señales que nos muestran las balizas hacia a dónde se estacionará la nave. Los primeros fueron los distintos sucesos que llevaron a gobiernos de derechas que cuestionaron el orden liberal de posguerra, y especialmente el de Donald Trump en los Estados Unidos, cuestionando fuertemente los resultados de las democracias occidentales para garantizar estándares de vida, o la tendencia al desacople con China, la guerra comercial entre estadounidenses y chinos, y a una nueva fase en la globalización o la desglobalización. También los esfuerzos internacionales para el cambio climático y la búsqueda de una gobernanza del cambio tecnológico para las renovables. No obstante, mucho más crudamente se pudo observar cuando todos los gobiernos del planeta decretaban cuarentenas y aislamiento social y evitar así la circulación del COVID-19. Los gobiernos también cerraron sus fronteras, prohibieron la exportación de insumos médicos clave para combatir la pandemia y se apropiaban a veces de las cargas que llevaban los aviones, si estas servían para combatir la enfermedad, o retenían para su población un *stock* de vacunas superior a la necesaria para la salud pública nacional, no global. Todos los conceptos sobre libertades y libre comercio sucumbieron ante la necesidad

hobbesiana de hacerse con lo básico en términos de Razón de Estado.

Con la invasión militar de Rusia a Ucrania se activaron distintos dispositivos de sanciones al Estado ruso, prohibición de exportaciones y embargo de bienes de empresarios de nacionalidad rusa, así como cancelación y discriminación a miembros del mundo social y cultural de ese país. Si los principios liberales no habían trastabillado gracias al COVID-19, ahora se caían tanto en sus principios normativos como económicos. Pero también la guerra generó una consecuencia estratégica de alcance mundial con alcance directo a la Argentina: la escasez de alimentos y la suba de los precios (France 24, 15/04/22; Deutsche Welle, 03/05/2022) producto de las acciones bélicas, las sanciones a Rusia –exportador de combustibles y fertilizantes– el bloqueo ruso de los puertos como objetivos militares, y la suba de los precios del gas y petróleo, principal producto de exportación ruso. Según Naciones Unidas esto causando hambrunas (ONU, 17/03/2022), no solamente faltantes y encarecimiento.

Esta guerra generó problemas de seguridad desde las perspectivas de distintos actores políticos: la Federación Rusa decidió invadir a su vecino Ucrania, buscando la ocupación efectiva de lo que considera su territorio, la desnazificación, y como reacción a la voluntad ucraniana de ingresar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tomado como una amenaza a los intereses vitales de la supervivencia estatal (RT, 01/02/22; RT, 27/02/2022). Europa percibió este conflicto como una amenaza a la seguridad e integridad territorial y una crisis humanitaria en el suelo europeo (European External Action, 12/01/2022; El País, 21/03/2022). Los Estados Unidos, por su parte, percibe una amenaza a la seguridad internacional, en una zona estratégica desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Pero no ha entrado en conflicto directo con el país más importante de la ex

Unión Soviética por tratarse de una potencia nuclear, cuyo enfrentamiento podría ser de destrucción total (BBC, 26/02/2022; U.S. State Department, 08/06/2022).

El presente trabajo de investigación analiza las consecuencias de la guerra en algunos aspectos estratégicos para la una política de defensa e integral de la Argentina y su economía. Nos preguntamos, a partir de la destrucción de infraestructura como medios de transporte y puertos en Ucrania, y el bloqueo a Rusia: ¿cómo podría impactar geopolíticamente el impulso de la valorización de las geografías ricas en recursos naturales estratégicos productores de alimentos como nuestro país? A partir de la debilidad estructural del país, producto de políticas de reforma económica, apertura de mercados, desinversión industrial y en defensa, ¿cuáles podrían ser las lecturas de amenazas que podrían hacerse desde la Argentina? ¿Qué políticas se podrían tomar? Utilizaremos la cláusula metodológica de pensar todos los datos como provisorios, en el tanto que la guerra es un proceso en desarrollo, las consecuencias reales se verán a mediano o largo plazo, y que toda información es provisoria en cuanto a la niebla de la guerra, y que la información de carácter estratégico-militar la entendemos como sesgada e intencionada y, por lo tanto, los análisis que se desprenden de la misma podrían no verificarse en la realidad en un futuro.

### **Cambios globales, guerras locales**

El conflicto bélico generó la vuelta a la “Europa Geopolítica”. Según estas tesis, “la invasión rusa de Ucrania ha acelerado la unidad geopolítica europea. Ante la amenaza bélica de Vladímir Putin, Bruselas y Berlín han dado un vuelco sin precedentes a su política de defensa, a la vez que se refuerza el peso de las sanciones económicas y políticas, así como la coordinación internacional para aplicarlas” (Colomina, 2022). Esto evidentemente no sólo pasó a ser una amenaza europea, sino que tiene conse-

cuencias mundiales que repercutirán, según entiendo, fuertemente en la Argentina por ser un país, hasta el momento, con fuerte vocación industrial. Sin embargo, Ucrania como tema de agenda internacional estaba presente desde hace años, tras la disolución de la Unión Soviética, pero más fuertemente en el conflicto que fueron teniendo con el Estado ruso algunos años atrás. De hecho, desde octubre de 2013, Ucrania se había vuelto eje prioritario de la política exterior rusa, y por distintos motivos para un enfrentamiento de distintos niveles con los Estados Unidos y Europa (Sánchez Ramírez, 2016).

¿Qué entendemos por geopolítica? Hacer un enfoque geopolítico es realizar una mirada de la acción, los efectos y los discursos de la política con anclaje territorial. Para el presente artículo de investigación, se entiende al concepto geopolítica como política, en su escala nacional y global, que puede afectar tanto la economía como la sociedad. Existen diversas miradas y tradiciones en las escuelas geopolíticas, siendo las tradicionalmente nombradas aquellas en el debate internacional la clásica o neoclásica o miradas críticas (Ó Tuathail, 1998; Cairo Carou, 2010; González Tule, 2018). La geopolítica como disciplina académica ha aportado una serie de cuestiones para el debate de la política mundial y las relaciones internacionales. En concepto de Agnew y Stuart (1995), quienes plantean que el discurso geopolítico es la lectura del orden mundial y sus prácticas, el orden geopolítico constituye “reglas rutinizadas, instituciones, actividades y estrategias por el cual la economía política ha operado en diferentes periodos” (1995: 15). Un orden geopolítico es cohesión y conflicto, un sistema de gobernanza que define los actores, las reglas, los principios de interacción, que comparte concepciones entre los actores acerca del cómo es el comercio, la fuerza militar y las prácticas diplomáticas. El término orden geopolítico, según Dittmer (2013) se ha referido en el pasado a los esquemas diagrama-

dos de la distribución del poder entre varios Estados. No obstante, esos enfoques tienden a acentuar en los conceptos de estabilidad y estructura, más que en los discursos y perfor- maciones que hacen que lo entendamos como estabilidad estructural. Los órdenes geopolíti- cos son historias que se cuentan y se escuchan, “producen el mundo en el que vivimos, les en- dilda valores a algunos lugares e ignora otros” (Dittmer, 2013: 124).

Los países y, por lo tanto, el lugar que ocupan en el mundo son y están en el centro del sistema-mundo, su semiperiferia o perife- ria. “Las instituciones de los lugares concretos sirven de medidoras de poder” dicen Taylor y Flint (2002: 42). La política, de esta manera, es entenderla en clave geográfica puesto que el espacio es un área en disputa. “El espacio nunca constituye un mero escenario donde se desarrollan los acontecimientos: ninguna dis- posición espacial tiene nada de neutral” (Ta- ylor y Flint, 2002: 42). La geopolítica como el estudio de la distribución geográfica del poder entre los Estados, tanto como los supuestos, designaciones e interpretaciones geográficas que intervienen en la política en todas las es- calas geográficas (Agnew, 2005a: 159; Taylor y Flint, 2002: 416). Es decir, hay un factor estructural de la geopolítica, objetivo, pero también un subjetivo, discursos que se in- stallan como tales.

Immanuel Wallerstein explica que el sis- tema-mundo es un sistema mundial, “modo económico [que] se basa en el hecho de que los factores económicos operan en el seno de una arena mayor de lo que cualquier entidad política puede controlar totalmente” (Waller- stein, 2005: 491), yendo más allá de las estruc- turas de los Estados-Nación y forma espacios centrales, semiperiféricos y periféricos. Esta- dos del centro son aquellos más poderosos, los más dinámicos y desarrollados económica y tecnológicamente del sistema capitalista, con poder político y militar. Son periféricos los que no tienen poder económico ni polí-

tico, y son poco relevantes en la economía y en el sistema interestatal. Aportan al mismo principalmente materias primas y productos primarios. La semiperiferia, por su lado, es la periferia política y geográfica, pero con capa- cidad industrial, científica y tecnológica. Los Estados de la semiperiferia tienen más relevan- cia política en el sistema interestatal que los periféricos.

La semiperiferia combina procesos del centro y de la periferia, con un Estado activo en el desarrollo, algún nivel de intervención política en la marcha económica, pero en un contexto periférico y con rasgos de limitacio- nes estructurales de la industria, dependencia del mercado externo, bienes de capital y di- visas, así como también una desigualdad so- cial propia de estas locaciones territoriales. La tecnología en la periferia es obsoleta, mientras que en el centro es avanzada; en la semiperi- feria se producen dinámicas de crecimiento y desarrollo técnico combinando ambas si- tuaciones (Taylor y Flint, 2002: 21-22). Esta conceptualización teórica nos permite mirar el rol del Estado argentino tras la crisis bélica ruso-ucraniana. Hay un lugar, un discurso al cual está llamada la Argentina a intervenir, pero, por otro lado, un factor estructural que condiciona. Pero también hay un lugar estruc- tural, que se está viendo afectado por los cam- bios producidos por la guerra. Una guerra que es un hecho que podríamos llamar *sistémico*, y que podría estar preanunciando grandes cam- bios en el orden económico global, la geopolí- tica. Ese artículo de investigación se centra en el factor estructural desde una perspectiva sis- tema-mundo. Se analizarán en perspectiva las transformaciones sistémicas de la coyuntura, y cómo la guerra está afectando y podría afec- tar a los actores involucrados, haciendo hin- capié en las amenazas y problemas, así como algunas de las fortalezas y oportunidades que tiene nuestro país en el marco de la guerra. La mirada se centrará en el factor productivo-eco- nómico y en la defensa, claves para entender

las transformaciones geopolíticas y el margen de movimiento de políticas públicas que permitan navegar tiempos de transformaciones extremadamente complejos.

### Transformación sistémica

Los países de la semiperiferia se ven afectados a la hora de elaborar localmente la política tecnológica y escalar en el proceso de industrialización para escapar de la dependencia de los *commodities*. La estructura del sistema-mundo limita a aquellos países que buscan completar su proceso de industrialización, ya que existen barreras formales e informales para llevar a cabo el proceso de desarrollo, diseño y producción de tecnologías para industrias de punta. Esto implica: “inestabilidad institucional que dificulta la eficacia de las políticas públicas; escasa inversión privada en I+D; sectores industriales dinámicos dominados por empresas transnacionales cuyas estrategias de maximización están en gran medida desconectadas de los ecosistemas económicos locales; la creciente y dañina influencia de las finanzas especulativas desde fines de la década de 1970; y desventaja geopolítica en las negociaciones sobre las ‘reglas del juego’ para los procesos de transferencia, puesta al día y aprendizaje de tecnología” (Hurtado y Souza, 2018: 124).

Los debates sobre tecnologías estratégicas, como la nuclear, las energías renovables, la biotecnología o las vacunas encubren una política de las economías centrales de apoyar sus negocios mientras cooperando con las periféricas les transfieren el negocio, los costos y el control sobre ellas (Hurtado y Souza, 2018: 129). Esto muestra una división internacional del trabajo en la que las economías centrales ejercen ventajas económicas y el control de la producción teniendo el *know-how*, las patentes y el capital. Al estar a la vanguardia de la tecnología, las empresas centrales aprovechan los recursos más baratos en la semiperiferia, como mano de obra calificada e instalaciones

industriales, laboratorios de investigación y universidades.

La Argentina es un país semiperiférico que tiene capacidades científicas y productivas para producir distintos bienes tecnológicos. Sin embargo, tiene un rol subordinado en las cadenas globales de valor y se ha insertado en el orden jerárquico global. El elemento jerárquico del orden geopolítico, que se despliega en un marco de reglas escritas y no escritas, está definido por la distribución global de las relaciones capital-trabajo —o división internacional del trabajo—, es decir, quién produce qué cosas (y en qué condiciones), quién se beneficia (y con qué márgenes) y cómo se deciden los términos de intercambio y los flujos de valor.

Los países centrales tienden a ver la aspiración de los países semiperiféricos como una parte crucial de su camino hacia la expansión de áreas estratégicas para el desarrollo endógeno, mientras que tiene un efecto potencialmente desestabilizador en la geoeconomía. Al mismo tiempo, sin embargo, la industrialización y modernización de la infraestructura pública en los países centrales son codiciadas por los países periféricos como un medio para ganar escala y alcance en los mercados tecnológicos globales. Todas las cadenas de valor cruzan en ocasiones las fronteras de los Estados, por lo que están sujetas a las autoridades nacionales y sus reglamentaciones. Un Estado-Nación puede imponer aranceles, decidir qué bienes entran, pero también, en sus palabras “puede presionar a otros gobiernos para que establezcan condiciones que sean del interés del Estado que ejerce la presión, o del interés de productores particulares en el país de origen” (Wallerstein, 2009: 83). Esto implica que cada Estado participe activamente en su rol en las cadenas globales de valor, contribuyendo a reproducir los roles asignados a cada sociedad en el sistema-mundo (Blinder *et al.*, 2021).

Existe una transformación del sistema mundial, en el cual una mirada integrada, liberal, de división internacional del trabajo ricardiana, está dando lugar, primero gracias las tensiones políticas, luego al COVID-19, y hoy a la guerra, a una comprensión que podríamos denominar más estratégica. Anna Lührmann, miembro del Bundestag y ministra del gobierno alemán, aseguró que en contexto de todos esos sucesos, en una declaración pública que dados los cambios en la política energética mundial y local, se aceleró la transición hacia las energías renovables y que los distintos gobiernos ven “un nuevo interés en este tipo de tecnologías de la que había visto anteriormente. Soy optimista que gobiernos al rededor del mundo ahora entienden que necesitamos transitar hacia esas energías no sólo por el clima, sino por razones geoestratégicas” (*The Economist*, 02/06/2022). Es decir, donde antes había unos valores, la guerra está mostrando opciones distintas a quienes deciden las políticas de naciones tradicionalmente liberales, como las europeas.

Los procesos sistémicos para comprender los cambios estructurales se pueden remontar hasta principios del siglo pasado. Werner Sombart pensaba la transformación y la polarización de sistema capitalista y el rol de la periferia en su rol subordinado.

El proceso de transformación se ha realizado partiendo de una muy pequeña parte de la superficie terrestre en donde el capitalismo se ha desarrollado intensivamente en su más alta forma, para poder aprovechar desde aquí el resto del mundo en forma adecuada a sus fines. Para poder orientarnos en el caos de los diversos acontecimientos, debemos distinguir un centro capitalista, países centrales capitalistas y una masa de países periféricos que se observa ese centro; aquellos son los países dirigentes, activos; éstos, los países dirigidos, pasivos (1984: 10).

Con una mirada estructural, la relación de los países periféricos en el sistema internacional se daba en pos de los intereses de los centrales (Sunkel, 1967; Prebisch, 1981), y desde Latinoamérica se pensaba la transformación productiva a través de incorporar conocimiento tecnológico. Por su parte, Giovanni Arrighi con una mirada sistémico mundial pensaba sobre la guerra que inicialmente,

las redes de acumulación de capital se hallaron totalmente incrustadas en las redes de poder y subordinadas a las mismas. En estas circunstancias, para tener éxito en la obtención de beneficio era necesario que las organizaciones empresariales fueran Estados poderosos, como lo demuestra la experiencia de las oligarquías del norte de Italia, que fueron líderes no sólo de los procesos de acumulación de capital, sino también de los procesos de construcción del Estado y de organización de la guerra. Sin embargo, a medida que las redes de acumulación se expandieron hasta llegar a abarcar todo el globo, adquirieron una autonomía y ejercieron un dominio cada vez mayor sobre las redes de poder. Como resultado de ello, para tener éxito en sus estrategias de poder los gobiernos deben ser líderes no únicamente en los procesos de construcción del Estado y de organización de la guerra, sino también en los procesos de acumulación de capital. La transformación de la economía-mundo capitalista, que pasó de ser un sistema en el que las redes de acumulación se hallaban totalmente incrustadas en las redes de poder y subordinadas a las mismas, a convertirse en otro sistema en el que las redes de poder se hallan totalmente incrustadas en las redes de acumulación y subordinadas a éstas, ha tenido lugar a través de una serie de ciclos sistémicos de acumulación (1999: 108).

La guerra, como hecho sistémico, le ha dado un impulso al sistema-mundo mediante la intensificación de los conflictos armados interestatales en Europa, desorganizando las redes comerciales transeuropeas para la acumula-



ción de capital y la formación de modernos Estados, “de las cuales dependían éstos para obtener recursos para la guerra y sus súbditos para procurarse los medios de subsistencia” (Arrighi, 1999: 61). Por ello, los costos y la toma de riesgos por desplazar bienes a través de las diversas jurisdicciones político-estatales aumentaron, quitándose recursos de otras necesidades para dedicarlos a la guerra. “Resulta plausible suponer que esta desorganización y desviación de los flujos comerciales contribuyó [...] al repentino empeoramiento del problema de la vagancia y a las «crisis de subsistencia», que constituyeron el telón de fondo socio-económico de la crisis general de legitimidad del siglo XVII” (Arrighi, 1999: 59). Esta crisis, como la que se vive en ahora a principios del siglo XXI, viene acompañada como en la mencionada en la anterior cita, con crisis por crecimiento demográfica y climática.

### **Coyuntura militar y económica**

La guerra en Ucrania, explicada desde el Derecho Internacional, es una “gravísima vulneración de los principios fundamentales del derecho internacional sobre los que se elaboró la Carta constitutiva de la Organización [ONU], como son la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial de un Estado y el arreglo pacífico de las controversias internacionales, ambos directamente vinculados al fin primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (Sáenz de Santamaría, 2022). En realidad, cualquier amenaza a la integridad territorial lo constituye. Por ello, si en pos de garantizar la seguridad internacional la producción argentina fuera objeto de la garantía de la misma para alimentar bocas en otras latitudes, es lógico pensar la defensa e integridad territorial soberana del país ante posibles escenarios futuros. Desde el comienzo de la guerra, Rusia ha sido construida en discursos geopolíticos como un enemigo invasor, donde cualquier tipo de tropelías puede realizar dicho Estado y sus gober-

nantes, que no respetan soberanía y derechos humanos universales, en tiempos de paz o de guerra. La prensa europea y estadounidense ha tomado este tono que también es repetido por gobiernos. ¿Por qué esto no podría pasar con la Argentina? ¿Qué impide esta configuración del nuevo orden a través del polo ruso como su principal enemigo que no aparezcan otros?

Según el Military Balance, la Argentina ha tenido un enfoque de política de defensa continuo con miras a la modernización incremental de las fuerzas armadas, aunque la situación presupuestaria, sin embargo, sigue siendo baja y poco cierta (The International Institute For Strategic Studies, 2022: 378). Según esta publicación, el país cuenta con capacidades limitadas, y en términos presupuestarios es bajo. Si bien destaca la necesidad de reequipamiento en todas las armas, los condicionantes económicos son muy fuertes como para sobrellevar estas limitaciones (The International Institute For Strategic Studie, 2022: 386 y 392). Es decir, en comparación con los países vecinos, y en términos mundiales, si bien existe una política limitada en torno a la recuperación de capacidades y mantener las actuales, el país no puede hacer lo que los realistas llaman proyectar poder (Korolev, 2021; Walt, 2014). Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina, de los productos de exportación se encuentran entre los principales la soja y maíz (INDEC, 2021). Parte de los ingresos de las divisas dependen de estas exportaciones, pero la población también consume los productos exportables. Ante la crisis generada por la guerra, se abren escenarios de ventajas frente a la imposibilidad de Rusia y Ucrania para exportar, abasteciendo al mundo.

Rusia ha tenido en el año 2020 cerca del 20% del mercado de exportación de trigo y morcajo, mientras que Ucrania cerca del 10% (OEC, 2022). Rusia es el principal exportador de trigo, seguido por países de la Unión Europea, Australia, Canadá, los Estados Unidos y la Argentina (Index Mundi, 2022). Esta situa-

ción podría poner en situación de relevancia a nuestro país, en tanto que productor que complementa los productos retirados del mercado mundial por la guerra. Rusia, al iniciar las operaciones militares, podría tener como resultado el control de tierras fértiles y producción de trigo, maíz y girasol que produce y se exporta a través de los puertos ucranianos (Krajnc, 2022). Sin embargo, mientras duren las hostilidades, gran parte de esa producción se ha retirado del mercado, lo cual le otorga un lugar de relevancia estratégica a países como la Argentina. Además, un escenario posible podría ser que, una vez finalizada la guerra, el sistema internacional quede separado en bloques separando a Rusia de su relación comercial con Europa y los Estados Unidos. Así, la racionalización de los destinos y clientes de los productos agropecuarios podría también continuar siendo una ventaja para los argentinos. Además, el girasol que es un producto de exportación nacional también ve sus precios en alza por ser Ucrania (y Rusia) de los principales productores globales (Della Giovanna, 2022; Index Mundi, 2022). Esta situación nos posiciona ante “un cisne negro”, ante el retorno del riesgo geopolítico afectando a la oferta y toda la economía (Díez Guijarro, 2022).

¿Cómo puede impactar la guerra geopolíticamente la valorización de las geografías ricas en recursos naturales estratégicos como los alimentos en la Argentina? La guerra ha sido un hecho social transformador a lo largo de la historia. La transformación producida por ella, según algunos autores, tienen una relación tipo variable independiente-variable dependiente en cuanto a transformación de la sociedad. En algunos casos, específicamente, se la relaciona como causa del surgimiento o impulso del capitalismo moderno (Sombart, 1943; Cipolla, 1965; Melman, 1970; Mann, 1992; Balakrishnan, 2009; McDonald, 2009; Alliez y Lazzarato, 2021). Así, por ejemplo, explícitamente Sombart planteaba que:

La guerra no ha destruido sólo el régimen capitalista, la guerra no ha entorpecido sólo el desarrollo capitalista: lo ha fomentado igualmente [...] Para los Estados modernos, esto no hará falta justificarlo, son sólo la obra de las armas; su exterior, sus límites, no menos que su articulación interna; la administración, la hacienda, se han desarrollado inmediatamente en la realización empresas bélicas en sentido moderno [...] Pero si se imagina la importancia predominante que tienen las colonias para el desarrollo del capitalismo moderno –como modelos, como formadoras del modo de pensar, como creadoras de fortunas, como formadoras de mercados–, basta esta obra sola de la guerra, la conquista de los imperios coloniales, para considerarla también como creadora del régimen capitalista. Doble faz de la guerra: aquí destruye y allí edifica (1943: 23).

Por su parte, Wernon Ruttan explicaba, pensando en la potencia tecnológica y militar del siglo XX, que “la investigación, el desarrollo y la adquisición de material en el ámbito militar y de la defensa han sido grandes fuentes del desarrollo tecnológico en un amplio espectro de industrias, que representan una parte importante de la producción industrial de los Estados Unidos” (2018: 95).

Las tecnologías de utilidad general discutidas en esta sección –pertenecientes a las industrias de la aviación, la energía nuclear, la computación, los semiconductores, internet, y la comunicación espacial y la observación de la Tierra– han tenido un impacto generalizado en el desarrollo de productos y el crecimiento de la productividad en un amplio espectro de industrias de los Estados Unidos. La investigación, el desarrollo y la adquisición en el ámbito militar y de la defensa han jugado un papel importante en el avance tecnológico de estas distintas industrias (2018: 96).

De esta manera, se plantea que el entrelazamiento de guerra y capitalismo se ve impulsado por la gran crisis que implica una guerra, tanto

para las empresas, la acumulación de capital, nuevas formas de producir y organizar la sociedad, sino que nuevas hegemonías y reglas tanto como para los contendientes, como para toda la economía mundial. ¿Cuáles podrían ser las lecturas de amenazas que podrían hacerse desde la Argentina? ¿Qué políticas se podrían tomar?

### **Las posibilidades argentinas ante la guerra**

Ante el escenario presentado, las debilidades son dos: la crisis económica y la defensa soberana. Para la República Argentina, constituye una debilidad la profunda crisis económica que se atraviesa desde el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) en el cual, principalmente, se adoptó una política tendiente a la apertura de la economía de mercado, junto con la apertura al mercado de capitales, en un contexto en el que la guerra comercial y de monedas entre China y los Estados Unidos indicaban otras tendencias, en lo que redundó en cierre de muchas empresas, destrucción de empleo, y en un fuerte endeudamiento en dólares con privados como con el Fondo Monetario Internacional. Esto último condicionó fuertemente el margen de maniobra del gobierno de Alberto Fernández, a que a partir de 2020 se vio afectado y abocado a la crisis sanitaria y de la economía, que no supo resolver. Los resultados de sus políticas han mostrado una recuperación, pero con una caída general de los ingresos (*BBC*, 25/09/2019; *El País*, 10/12/2019). Otra debilidad es, ante el escenario mundial y regional, la cuestión de la defensa y el instrumento militar debilitado en cuanto a la región, y potencias mundiales (The International Institute For Strategic Studies, 2022). En definitiva, tratándose de una guerra en la que la crisis alimentaria y energética se agrava (Behnassi y Haiba, 2022; Johannesson y Clowes, 2022), es necesario contar con la visión de las potenciales capacidades nacionales de la República Argentina para fortalecerse en ese mercado, y proyectar su seguridad para garantizar su funcionamiento.

Tradicionalmente, la Argentina había manejado su política de defensa en torno a “hipótesis de conflicto” interestatales, siendo ellas las destacadas aquellas con Chile y con Brasil, y la política del sector para la seguridad regional supuso abandonar las tradicionales miradas de los países vecinos como enemigos (Buchrucker, 2011; Eissa, 2013), y el diseño de la política militar enfocado en tal sentido. La tradicional zona de paz, no deja, sin embargo, de ser objeto de problemas en materia inversión en material para la defensa de los vecinos, que en un escenario no positivo para el mundo y para la Argentina, podría derivar en una conflictividad en la que habría desventajas militares. Además, la propia cooperación con Brasil y Chile requiere de capacidades para poder hacerse, por lo que podría limitar al país en estas actividades. ¿Es la Argentina susceptible de una violación a su integridad soberana? Esa pregunta por el momento es negativa. Sin embargo, la política de defensa nacional requiere considerar cuáles son aquellos temas de agenda que habría que defender, y cuáles serían los aliados y los medios para conseguir tales objetivos. En términos puramente realistas, como piensan quienes diseñan este tipo de políticas, su imaginación geopolítica, la premisa es la autoayuda y la anarquía del sistema internacional. Esto no quiere decir que sean hechos, sino que son concepciones que motivan la configuración de un patrón de comportamiento. Contar con un despliegue militar moderno es un buen punto de partida para cualquier disuasión.

Conjuntamente, si bien no existen las hipótesis de conflicto en la región con nuestros vecinos terrestres sí existe un conflicto territorial por la soberanía de las Islas Malvinas, lo que implica también fricción por el uso soberano del mar y sus recursos, y el espacio aéreo. El Reino Unido de Gran Bretaña mantiene un veto a la adquisición de material militar para la Argentina, lo que ha derivado en una acentuación de los problemas para adquirir insumos de defensa. En efec-

to, el Reino Unido tiene una estrategia de restricción tecnológica que es global: esto está bien definido en documentos oficiales publicados por su gobierno. El gobierno británico tiene una geopolítica de limitación tecnológica enganchada con sus intereses globales de su economía, pero también de sus aliados, los Estados Unidos, y una estrategia local que responde tanto a los intereses de los habitantes de las islas Malvinas (*kelpers*) y de los británicos en la región del Atlántico Sur. Estas restricciones son producto de la Guerra de Malvinas (Blinder, 2017).

La Argentina es sujeto de controles de exportación británicos junto a otros países, como Afghanistan, Burundi, La Región Administrativa Especial de Macao en China, Rwanda, Tanzania, Uganda. La República Popular China tiene controles para la exportación de tecnología militar y la Federación Rusa sufre sanciones por parte de la Unión Europea. Estas restricciones de exportación tecnológica refieren a material sensible, no sólo en relación a armamentos de destrucción masiva, sino también a *software* y tecnologías que podrían terminar componiendo una tecnología de alto desarrollo y uso dual [...]. La lista de materiales de Unión Europea de control de exportaciones, a las que el parlamento británico adhiere son materiales nucleares y su equipamiento, químicos, microorganismos y toxinas, materiales de procesamiento, electrónicos, computadoras, telecomunicaciones y seguridad de la información, sensores y *lásers*, navegación y aviónica, náutica, y tecnología aeroespacial y de propulsión [...]. De los datos disponibles, se puede saber que el Reino Unido entre los años 1997 y 2016 ha exportado una determinada cantidad de insumos variables a la Argentina, y que se han visto afectados por la política desventada durante ese período de casi veinte años, posterior a la guerra del Atlántico Sur (2017: 125).

En una política mercado, el liberalismo comercial era percibido desde sus comienzos como un hecho político protegido por una política activa de defensa. Así, Adam Smith

señalaba que, si bien tiene efectos negativos sobre la riqueza nacional, es necesario que no quede en manos de extranjeros y que sea protegida (Arrighi, 2007).

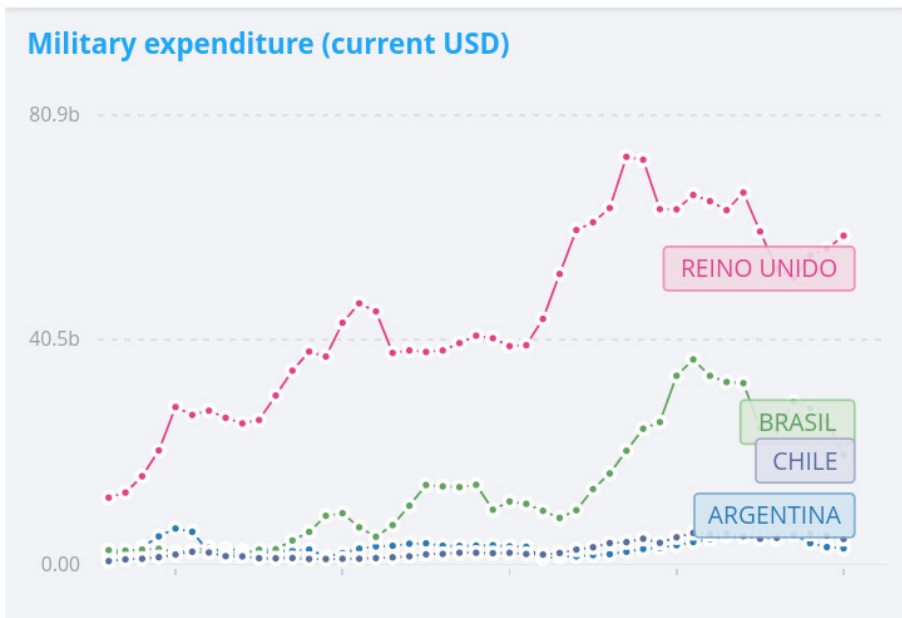
Smith veía una importante contradicción entre las necesidades de la defensa nacional y el desarrollo económico. El aumento de la riqueza nacional convierte al país en una presa más deseable para los vecinos más pobres; pero la división del trabajo de la que depende la creciente riqueza nacional socava las virtudes marciales de la gran mayoría de la población. En las naciones de pastores o de labradores con poco comercio exterior y en las que sólo se realiza una artesanía casera «cada hombre es un guerrero o lo llega a ser fácilmente». No sucede lo mismo en las naciones de trabajadores agrícolas, comerciales o industriales especializados, que no están preparados para la guerra por sus empleos ni tienen tiempo para dedicarlo a ejercicios marciales. Con el progreso de la riqueza nacional y de la división del trabajo, «la gran masa del pueblo deja de interesarse por la guerra [...] y a menos que el Estado tome precauciones para atender a la defensa pública, los hábitos naturales del pueblo lo hacen incapaz de defenderse por propia iniciativa». Al aconsejar al legislador sobre las medidas de defensa pública a tomar a fin de resolver la contradicción entre la mayor probabilidad de los ataques contra la nación derivada del desarrollo económico y su mayor vulnerabilidad e incapacidad de defenderse a sí misma, Smith acude principalmente a una extensión al «arte de la guerra» de su teoría de las ventajas de la división social del trabajo (2007: 76-77).

Arrighi (1999) planteaba que el impulso a la defensa nacional de alguna manera apalancó el desarrollo y despegue británico, extrayendo recursos de la sociedad. Esos recursos fueron aquellos que impulsaron lo que hoy denominaríamos un país de la semiperiferia geográfica a ser central. El rol de la estructura en el sistema-mundo con respecto a lo económico queda fuertemente estructurado por una matriz

de instituciones diplomáticas e intervenciones militares, acuerdos comerciales y seguridad y defensa (Snyder y Kick, 1979), existiendo una relación entre inversión en temas de defensa y economía (Kentor, 2000), muchas veces teniendo un impacto negativo en el crecimiento económico (Kentor y Kick, 2008), pero no en la posición dominante a largo plazo del país que apalanca su economía con una estrategia de política en defensa (Ruttan, 2018; Reuveny y Thompson, 2002). Como fortalezas, podemos destacar la oportunidad que tiene la Argentina como posible proveedor al mercado mundial de los alimentos, minerales y la energía que produce Rusia y Ucrania. Contar con capacidad de producción y gestión de dichos elementos estratégicos de la economía es clave para lograr abastecer al mercado mundial, y contar con ingresos a las arcas del Estado que permitan realizar políticas públicas con

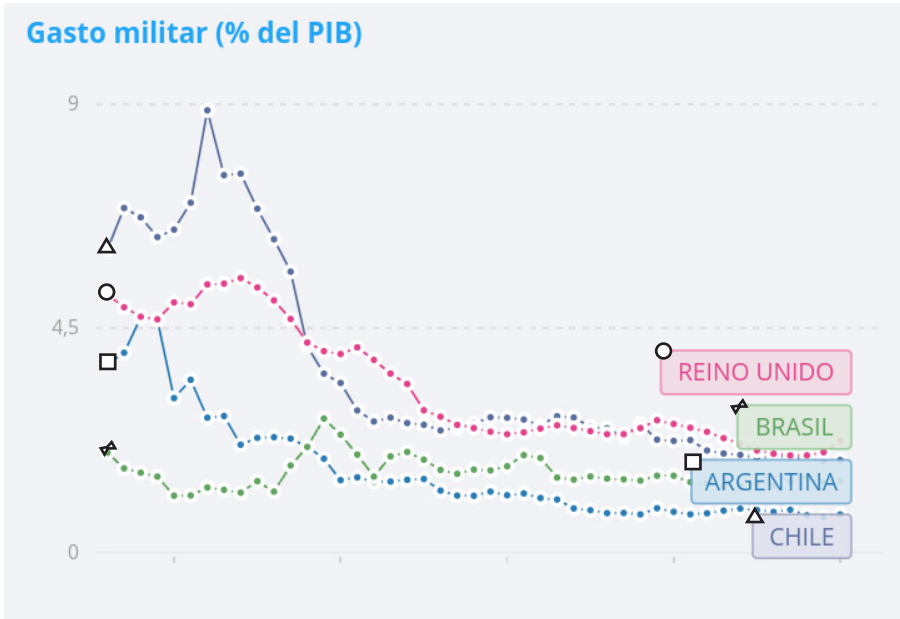
presupuesto, como la de defensa, y utilizando una política de defensa activa que apunte su crecimiento económico como lo hizo el continente asiático desde finales del siglo XX (Thompson, 1999). Según Kentor y Kick (2008), si un país no desarrollado importa tecnologías militares esto tiene efectos positivos en el desarrollo. Sin embargo, como país de la semiperiferia la Argentina necesita contar con robustez infraestructural para poder garantizar la producción y el flujo de estos productos con la que ahora no cuenta. Para hacerse de recursos y capacidades para generar dicha demanda de la economía podría necesitar años. Lo mismo para invertir en capacidades militares modernas que puedan resultar creíbles ante amenazas mucho más concretas que puede abrir una escalada militar global y demanda seria de recursos.

### Gasto militar en dólares de Reino Unido, Brasil, Chile y la Argentina (1976-2020).



Fuente: Banco Mundial.

### Gasto militar en porcentaje del PBI de Reino Unido, Brasil, Chile y la Argentina (1976-2020).



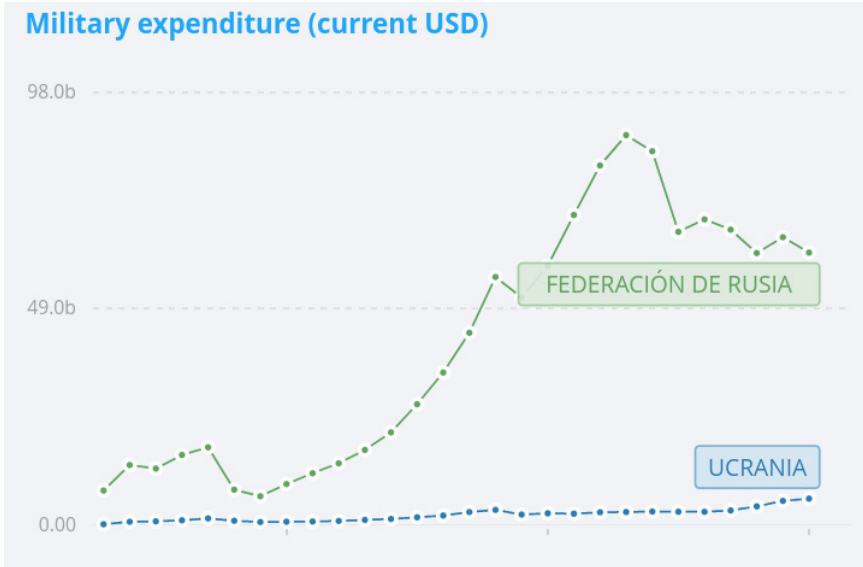
Fuente: Banco Mundial.

Como se puede apreciar en los gráficos, desde la última dictadura militar de 1976 en adelante, incluso habiendo un conflicto militar en el Atlántico Sur por las Malvinas contra el Reino Unido, el gasto en defensa en relación al Producto Bruto Interno y en dólares ha decrecido, en parte por la derrota en la guerra, en parte por los cambios en la agenda de la sociedad y política argentinas. De todo ese gasto, además, en gran parte va a salarios (Scheetz, 2002; *Visión Desarrollista*, 17/06/2020; Eissa, 2020). Por lo tanto, de hacerse una gran inversión en equipamiento actualizado y mantenimiento del mismo, será necesario redoblar el esfuerzo. La problemática soberana será ver si se puede exportar lo que demandan mercados externos y que los ingresos que eso genere redunde en mayor capacidad productiva y tecnológica en la economía, y que se traslade a una política

de defensa nacional que contemple las necesidades aéreas, marítimas, terrestres y otras que requiere la Argentina.

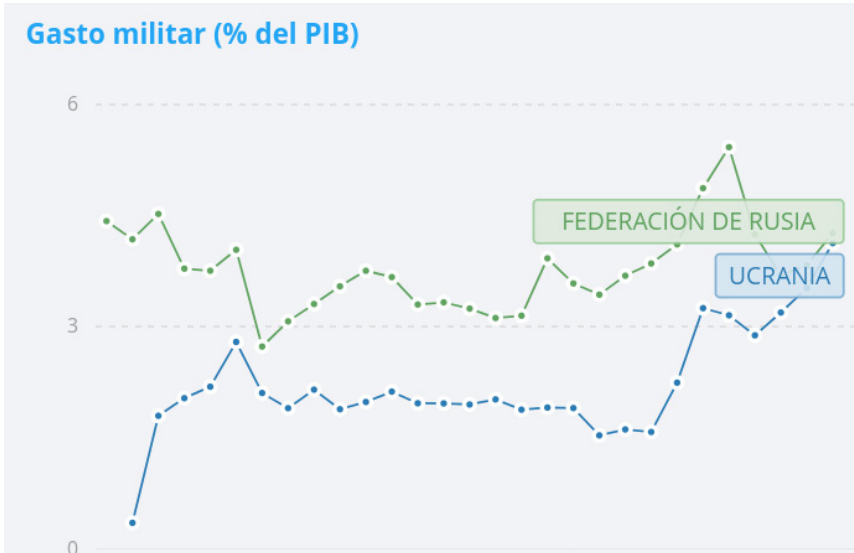
Esto queda mucho más claro a la luz de la guerra Rusia-Ucrania, un conflicto militar desigual, en el que el esfuerzo bélico de los rusos es mayormente con capacidades domésticas, en el cual su industria se sostiene con la compra del propio Estado y la capacidad de exportaciones a clientes externos, y el ucraniano se tiene sus basamentos en material de la ex Unión Soviética, pero también de ayuda externa, principalmente de países de la OTAN. Sin embargo, la disparidad en gasto en el rubro comparada según los datos disponibles es extremadamente dispar.

### Gasto militar en dólares de Rusia y Ucrania (1999-2020).



Fuente: Banco Mundial.

### Gasto militar en porcentaje del PBI de Rusia y Ucrania (1999-2020).



Fuente: Banco Mundial.

## Reflexiones finales sobre la Argentina

La comparación entre Rusia y Ucrania con el caso argentino y sus vecinos —incluyendo al ocupante de hecho de las Malvinas Reino Unido— no son ejemplos directamente trasladables, pero nos permiten hacer cierta analogía: cómo distintos Estados que están en una misma región geográfica, que comparten distintas instancias económicas, sociales y políticas pueden bajo ciertas circunstancias históricas especiales entrar en conflicto. Es más: cuando una de las partes es abrumadoramente superior en términos militares, el margen de maniobra queda significativamente reducido de opciones.

Ante las ventajas y desventajas, el factor económico y el factor defensa pueden confluir sinérgicamente. Además, un posible efecto que resulte en una Argentina fortalecida, son las sanciones de distintos países a Rusia, que es el principal proveedor de gas al continente europeo. De esta manera, de profundizarse la tendencia, estas sanciones podrían también afectar la capacidad productiva de países de Europa. Pero también podría significar que nuestro país, de lograr mayores capacidades industriales en gas y petróleo, se perfile como una potencial fuente de recursos a las industrias de estos países, lo que implicaría, por otra parte, convertirse en un competidor de los rusos. Pero también esto podría significar un proceso más estructural: en los tiempos de la presidencia Trump, Europa era tomado como *free-rider*, de no pagar los costos de la defensa común en la OTAN, institución que fue puesta en cuestión. Asimismo, se comenzó a debatir con mayor frecuencia la idea de una política de defensa europea. La guerra en Ucrania afecta mayormente a los europeos, pero a nivel global a los importadores de alimentos. Una OTAN fortalecida, aliando militarmente bajo la hegemonía de Washington, y una economía afectada por sanciones y guerra, ¿no significa una Europa nuevamente debilitada bajo los Estados Unidos? Esto podría abrir oportuni-

dades para la Argentina en mercados industriales, energéticos, alimenticios, etcétera. Pero dependerá del desarrollo de los acontecimientos aún en curso, y la cohesión política local para lograrla.

Hacer políticas públicas en defensa nacional, basadas en estos hechos podrían funcionar como un seguro ante eventuales y posibles violaciones a la soberanía e integridad territorial. Sin embargo, las Fuerzas Armadas fun- gen también de infraestructura. Contar con capacidad de ocupación efectiva y despliegue a lo largo de todo el territorio, el mar y el espacio aéreo puede coadyuvar al desarrollo de las fuerzas productivas y la integridad nacional misma, mediante la presencia del Estado. Y tener cooperación militar más efectiva y apalancar para una mayor profundización, en donde se pueda interoperar en condiciones similares, horizontalmente entre Estados. Algo de esto ya existe, ejemplos de ello son “Cruz del Sur”, cooperación argentino-chilena o el “Ejercicio Aranduru” entre los argentinos y los brasileros.

Finalmente, contar con un instrumento militar puede resultar de utilidad no sólo ante el ataque de una potencia extranjera, o para marcar una posición de fuerza con el respaldo a la negociación diplomática por la soberanía de Malvinas: también pueden resultar como póliza de seguro ante cualquier cambio de escenario, por más improbable que fuera. Después de todo, la política internacional es también parte de lo que sucede en la política doméstica. Ejemplos son los cambios agresivos de los Estados Unidos hacia China con la llegada de Donald Trump a la presidencia en 2017, sus amenazas de uso de armas nucleares contra Corea del Norte, o el cambio radicalmente hostil hacia México. Esto también podría pasar a nivel regional. El candidato a la presidencia de Chile que perdió las elecciones de 2021, José Antonio Kast, declaró en su cuenta de Twitter que “la Argentina ya nos ha robado suficiente territorio a los chilenos. Es- pero que el gobierno se ponga firme frente a



los delirios expansionistas de la izquierda radical argentina #LaAntarticaEsChilena” (Kast, 2020).

¿Qué hubiera pasado si Kast ganaba la presidencia de Chile? ¿Podría el país haberse encontrado frente a un conflicto que implique la extensión de la política, pero por otros medios? Poder hacer lecturas de hechos a kilómetros de distancia, hilvanarlos con otros y a través de una trama podemos trazar hechos que nos permiten comprender procesos que juntos tienen implicancias estructurales. La guerra, entendida en conjunto con la crisis del COVID-19, el cambio climático y el cambio tecnológico, están conformando una política peligrosa. El Estado nacional no puede desdiseñar de las Fuerzas Armadas, pero tampoco de una economía en funcionamiento. Seguramente esta no será la única crisis por venir. Pero en un escenario en el cual la transición sistémica global está en marcha, las cadenas de valor podrían ser nuevamente trastocadas por eventos de guerra, pandémicos, climáticos u otros “cisnes negros”. La capacidad de acción es clave, la organización y defensa territorial han venido de la mano, históricamente, con la acción militar. El sistema-mundo capitalista dió a luz a los Estados-Nación, y con ellos, las Fuerzas Armadas. Y si la Argentina quiere continuar con una proyección, para mantener su *status* semiperiférico, y no pasar a ser un área geopolítica periférica, deberá tener miras a Afrodita, pero también a Ares.

## Referencias bibliográficas

- Agnew, J. y Corbridge, S. (1995). *Mastering space. Hegemony, territory and international political economy*. New York: Routledge.
- Alliez, É. y Lazzarato, M. (2021). *Guerras y capital. Una contrahistoria*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX*. Madrid: Akal.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.
- BBC (25/09/2019). Verónica Smink. “Crisis económica en Argentina 2019: 3 fórmulas “kirchneristas” que aplica el gobierno de Macri”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49819875>
- BBC (26/02/2022). *Rusia y Ucrania: las razones de los Estados Unidos y la OTAN para no enviar tropas a Kiev*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60533005>
- Balakrishnan, G. (2009). *Antagonistics: Capitalism and Power in an Age of War*. London: Verso.
- Behnassi, M. y El Haiba, M. (2022). Implications of the Russia-Ukraine war for global food security. *Nat Hum Behav*. Núm. 6: 754-755.
- Blinder, D. (2017). Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 13 (1): 119-145.
- Blinder, D., Zubeldía, L. & Surtayeva, S. (2021). COVID-19 and Semi-Periphery: Argentina and the Global Vaccines Research and Development. *Journal of World-Systems Research*. 27 (2): 494-521.
- Buchrucker, C. (2011). Pensamiento político militar argentino: El debate sobre las hipótesis de guerra y la geopolítica. *Estudios Digital*. Núm. 3: 137-153.
- Cairo Carou, H. (2010). Comentario: “El pivote geográfico de la historia”, el surgimiento de la geopolítica clásica y la persistencia de una interpretación telúrica de la política global. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*. Vol. 1 Núm. 2: 321-331. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/36332>
- Cipolla, C. (1965). *Guns, Sails, and Empires: Technological Innovation and the Early Phases of European Expansion 1400-1700*. London: Minerva Press.
- Colomina, C. (2022). El efecto Putin: cómo la guerra de Ucrania refuerza la Europa geopolítica. *Opinión CIDOB*. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_)

- publicacion/opinion\_cidob/2022/el\_efecto\_putin\_como\_la\_guerra\_de\_ucrania\_refuerza\_la\_europa\_geopolitica
- Della Giovanna, P. (2022). *Guerra Rusia-Ucrania: Un verano sin girasoles*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Disponible en: <https://repositorio.iica.int/handle/11324/20446>
- Deutsche Welle (03/05/2022). Mónica Najarí. *El impacto de la guerra en Ucrania en la exportación de granos de Argentina*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-impacto-de-la-guerra-en-ucrania-en-la-exportaci%C3%B3n-de-granos-de-argentina/a-61666351>
- Díez Guijarro, J. (2022). *El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania*. Cuadernos de Información Económica. Núm. 288: 1-10. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE-288\\_Diez\\_Guijarro\\_definitivo.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE-288_Diez_Guijarro_definitivo.pdf)
- Dittmer, J. (2013). *Captain America and the nationalist superhero. Metaphors, narratives and geopolitics*. Philadelphia: Temple University Press.
- Eissa, S. (2013). Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. 7 (1): 41-64. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387133947002>
- Eissa, S. (2020). Presupuesto y equipamiento en la política de defensa argentina (1983-2019). *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*. Núm. 1 (22): 8-87. Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/191>
- El País* (10/12/2019). Federico Rivas Molina: *La herencia económica de Mauricio Macri, una pesada carga para Alberto Fernández*. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2019/12/10/actualidad/1575952685\\_821004.html](https://elpais.com/economia/2019/12/10/actualidad/1575952685_821004.html)
- El País* (21/03/2022). Manuel Gómez: *La UE define a Rusia como “una amenaza directa y a largo plazo” para su seguridad*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-03-21/la-ue-define-a-rusia-como-una-amenaza-directa-y-a-largo-plazo-para-su-seguridad.html>
- European External Action* (12/01/2022). *La Unión Europea debe mantenerse firme y unida en su respuesta a las amenazas rusas y adoptar medidas concretas*. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/la-uni%C3%B3n-europea-debe-mantenerse-firme-y-unida-en-su-respuesta-las-amenazas-rusas-y-adoptar\\_es](https://www.eeas.europa.eu/eeas/la-uni%C3%B3n-europea-debe-mantenerse-firme-y-unida-en-su-respuesta-las-amenazas-rusas-y-adoptar_es)
- France 24* (15/04/2022). Diego Ibarra y Ethel Bonet: *Producción y exportación de trigo en Ucrania, impactadas por la guerra*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/corresponsales/20220415-ucrania-agricultura-trigo-guerra-alimentos>
- González Tule, L. (2018). Organización del espacio global en la geopolítica “clásica”: una mirada desde la geopolítica crítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 13 (1): 221-238.
- Hurtado, D. and Souza, P. (2018). Geoeconomic Uses of Global Warming: The ‘Green’ Technological Revolution and the Role of the Semi-Periphery. *Journal of World-Systems Research*. 24 (1): 123-150.
- INDEC (2021). *Comercio Exterior. Complejos Exportadores. Informes Técnicos Núm. 6* (4). Buenos Aires: Ministerio de Economía. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos\\_03\\_22BE7DF71128.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_03_22BE7DF71128.pdf)
- Index Mundi* (2022a). *Exportaciones de Trigo por país en miles de toneladas*. Disponible en: <https://www.indexmundi.com/agriculture/?producto=trigo&variable=exportaciones&l=es>
- Index Mundi* (2022b). *Exportaciones de Semilla oleaginosa de girasol por país en miles de toneladas*. Disponible en: <https://www.indexmundi.com/agriculture/?producto=semilla-de-girasol&variable=exportaciones&l=es>

- Johannesson, J. & Clowes, D. (2022). Energy Resources and Markets -Perspectives on the Russia-Ukraine War. *European Review*. 30 (1): 4-23.
- Kast, J. (2020). *Argentina ya nos ha robado suficiente territorio a los chilenos. Espero que el Gobierno se ponga firme frente a los delirios expansionistas de la izquierda radical argentina #LaAntarticaEsChilena*. Disponible en: <https://twitter.com/joseantoniokast/status/1287169083650330625>
- Kentor, J. (2000). *Capital and Coercion: The Economic and Military Processes that Have Shaped the World Economy, 1800-1990*. Nueva York: Routledge.
- Kentor, J. & Kick, E. (2008). Bringing the Military Back in: Military Expenditures and Economic Growth 1990 to 2003. *Journal of World-Systems Research*. 14 (2): 142-172.
- Korolev, A. (2021). Updating Neoclassical Realism: A New Angle on Global Power Projection. *Asia Policy*. 28 (4): 227-231.
- Krajnc, H. (2022). *La guerra entre Rusia y Ucrania: Una mirada desde la perspectiva agroindustrial*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep40029>
- McDonald, P. (2009). *The Invisible Hand of Peace: Capitalism, the War Machine, and International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1992). *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Melman, S. (1970). *Pentagon Capitalism: The Political Economy of War*. New York: McGraw-Hill.
- OECD (2022). *Trigo y morcajo*. Disponible en: <https://oec.world/es/profile/hs/wheat?yearSelector1=tradeYear1>
- ONU (17/03/2022). *La guerra en Ucrania impacta en la importación de alimentos de Medio Oriente y Norte de África*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1505782>
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ó Tuathail, G. (1998). *Introduction: Thinking Critically about Geopolitics*. En G. Ó Tuathail, S. Dalby y P. Routledge (Eds.). *The Geopolitics Reader* (pp. 1-12). Nueva York: Routledge.
- RT (01/02/2022). *Putin explica qué podría pasar si Ucrania se une a la OTAN*. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/418706-putin-explica-escenario-ucrania-adhesion-otan>
- RT (27/02/2022). *Rusia ante la ONU: Medios presentan descaradamente los ataques de las Fuerzas Armadas de Ucrania como las consecuencias de nuestra operación militar*. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/421756-rusia-onu-medios-ataques-ucrania-como-consecuencias-nuestra-operacion>
- Reuveny, R. & Thompson, W. (2002). World Economic Growth, Northern Antagonism, and North-South Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*. 46(4): 484-514. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3176188>
- Ruttan, W. (2018). ¿Es necesaria la guerra para el crecimiento económico? *Revista Saber y Tiempo*. 1 (2): 95-114. Disponible en: <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/syt/article/view/304/287>
- Sáenz de Santamaría, P. (2022). La guerra de Ucrania y el orden internacional global las Naciones Unidas vuelven a la casilla de salida. *Temas para el Debate*. Núm. 329: 28-31. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8423010>
- Sunkel, O. (1967). Política nacional de desarrollo y dependencia externa. *Estudios Internacionales*. 1 (1): 43-75.
- Sánchez Ramírez, P. (2016). El Conflicto en Ucrania: El primer enfrentamiento serio de Rusia con Occidente durante la etapa de la Post-Guerra Fría. *Foro internacional*. 56 (2): 470-502. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_)

- arttext&pid=S0185-013X2016000200470&lng=es&tlng=es
- Scheetz, Th. (2002). El Presupuesto de defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis. *Security and Defense Studies Review*. 2 (1): 46-65.
- Snyder, D. & Kick, E. L. (1979). *Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple-Network Analysis of Transnational Interactions*. *American Journal of Sociology*. 84 (5): 1.096-1.126.
- Sombart, W. (1943). *Guerra y Capitalismo*. Madrid: Colección Europa.
- Sombart, W. (1984). *El apogeo del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, P. y Flint, C. (2002). *Geografía política. Economía-Mundo, Estado-Nación y localidad*. Madrid: Trama.
- The Economist* (02/06/2022). The Economist Asks: how is the Russian crisis changing Germany. *The Economist Podcast*.
- The International Institute For Strategic Studies. (2022). *The Military Balance. The annual assessment of Global Military and Defense Economics*. London: Routledge.
- Thompson, W. (1999). The Military Superiority Thesis and the Ascendancy of Western Eurasia in the World System. *Journal of World History*. 10 (1): 143-178. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20078752>
- U.S. State Department (08/06/2022). *U.S. Policy on Russia, Ukraine, and Europe*. Disponible en: <https://www.state.gov/briefings-foreign-press-centers/us-policy-on-russia-ukraine-europe>
- Visión Desarrollista* (17/06/2020). Scheetz: *Tal como está ahora, el gasto en las Fuerzas Armadas daña el desarrollo*. Disponible en: <https://www.visiondesarrollista.org/scheetz-tal-como-esta-ahora-el-gasto-en-las-fuerzas-armadas-dana-el-desarrollo/>
- Wallerstein, I. (2005). *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2009). *Protection Networks and Commodity Chains in the Capitalist World-Economy*. In J. Bair (Eds.). *Frontiers of Commodity Chain Research* (pp. 83-89). Stanford: Stanford University Press.
- Walt, S. (2014). *Alliance formation and the balance of world power*. In *Realism Reader* (pp. 145-149). London: Routledge.

# Revisitando las visiones occidentales sobre la guerra en Ucrania (2022). *Principales teorías, enfoques y actores*

*Revisiting occidental views about the war in Ukraine (2022).  
Main theories, approaches and actors*

**Por Anabella Busso\* y Maximiliano Barreto\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 13 de septiembre de 2022.

## RESUMEN

Tras meses de tensiones crecientes entre Rusia y Ucrania, el 24 de febrero de 2022 Vladimir Putin anunció el inicio de una “operación militar especial”. Independientemente de las argumentaciones rusas, el avance del escenario de guerra dejó en claro que Ucrania fue invadida militarmente, se reportan ataques sobre la población civil, se invoca un alto nivel de violaciones a los derechos humanos, la migración hacia países vecinos alcanzó en mayo de 2022 los 6 millones de personas y las pérdidas materiales son inconmensurables. Frente a este escenario, se produjo un intenso debate entre las corrientes teóricas del *mainstream* de

las Relaciones Internacionales sobre las causas de la guerra, se evidenciaron tensiones entre el discurso y las acciones de algunos Estados y organismos internacionales y se hizo patente la escasez de información. Este último punto involucró la denunciada parcialidad de la información proveniente de Rusia, la supresión total de esa información fomentada por los Estados Unidos y Europa y canalizada por los medios de comunicación y la clásica problemática de las fuentes que involucra a los análisis de coyuntura, donde los investigadores cuentan con un acceso limitado a los datos en un proceso que aún no ha finalizado. Dado lo dicho, este artículo de investigación propone

---

\* Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Profesor en la Pontificia Universidad Católica Argentina y en la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: maximilianobarreto@uca.edu.ar

sistematizar y confrontar de manera preliminar las afirmaciones del debate teórico (dato disciplinar que se dispone fehacientemente por cuanto las teorías han sido previamente escritas) y las acciones políticas de los actores occidentales (datos empíricos disponibles al momento de la elaboración del trabajo). En función de lo planteado, a través de una estrategia metodológica cualitativa, se recurre a fuentes primarias y secundarias incluyendo –debido a la actualidad del tema– conferencias y discursos disponibles en medios electrónicos. El texto se organiza de la siguiente manera: primero, se aborda el debate teórico sobre las causas de la guerra, posteriormente se repasan las posturas y acciones de los actores occidentales que sustentan o desacreditan la hipótesis de guerra provocada y, finalmente, se avanza en algunas reflexiones finales.

**Palabras clave:** *Estados Unidos, Teorías, Occidente, Rusia, Ucrania.*

## ABSTRACT

After months of growing tensions between Russia and Ukraine, on February 24, 2022, Vladimir Putin announced the start of a "special military operation". Regardless of the Russian arguments, the progress of the war scenario proved that Ukraine was militarily invaded; attacks on the civilian population were reported; a high level of human rights violations were invoked; 6 million people were forced to migrate to neighboring countries in May 2022, and the material losses are immeasurable. In this scenario, an intense debate on the causes of the war started between the several mainstream International Relations theories; tensions between the discourse and the actions of some states and international organizations were shown, and the scarcity of information proved to be the rule. The latter involved not only the complaint about the partiality of the information coming from Russia, but also the total suppression of that information promoted in the US, Europe and

the mass media and the classic problem of the sources given that researchers have limited access to data in a process that has not yet been finalized. Given that, this article proposes to systematize and confront, in a preliminary way, the affirmations of the theoretical debate (disciplinary data that is reliably available because the theories have been previously written) and the political actions of Western actors (empirical data available at the time of writing this article). Based on the above stated and through a qualitative methodological approach, primary and secondary sources are used, including – due to the current relevance of the subject– conferences and speeches available in electronic media. This article is organized as follows: the first section addresses the theoretical debate on the causes of war, the second section reviews the positions and actions of Western actors that support or discredit the hypothesis of provoked war and, in the last section, final thoughts are presented.

**Keywords:** *United States, Theories, The West, Russia, Ukraine.*

## Introducción

Tras meses de tensiones crecientes entre Rusia y Ucrania y dos días después de que Vladimir Putin hubiese reconocido la independencia de las regiones fronterizas de Luhansk y Donetsk, ambas con vocación separatista y una posición favorable a la alianza con Moscú, el 24 de febrero de 2022 anunció el inicio de una "operación militar especial". Los objetivos que justificaban la operación fueron presentados en sucesivos discursos por las autoridades rusas: la protección de las personas intimidadas y sometidas al genocidio por parte del gobierno de Kiev durante ocho años en la región del Donbás; la necesidad de "desnazificar" Ucrania; las pretensiones de Kiev de sumar al país a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el riesgo que ello implicaría para la seguridad nacional rusa, aparecieron entre las más destacadas. Además, desde un punto

de vista histórico el gobierno ruso argumentó que la acción militar era contra el gobierno de Volodímir Zelenski y no contra los civiles, en tanto ucranianos y rusos eran parte de un mismo pueblo.

Independientemente de estas argumentaciones, el avance del escenario de guerra deja en claro que Ucrania fue invadida militarmente y, por lo tanto, su soberanía, independencia e integridad territorial fueron violadas. La población civil sufre recurrentes ataques, se invoca un alto nivel de violaciones a los derechos humanos, la migración hacia países vecinos alcanzó en mayo de 2022 las 6 millones de personas, mientras que las pérdidas materiales son incommensurables. La guerra como mecanismo para abordar la conflictividad –tanto entre Estados como al interior de los Estados– es siempre la opción más cruel y, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público (DIP), es el escenario donde se violan las normas internacionales incluyendo tantos actos ilegales como ilegítimos. Sin dudas, en este momento del desarrollo de los acontecimientos, la peor parte la sufre el pueblo ucraniano, mientras que las consecuencias económicas de la guerra se extienden a nivel global.

Siempre es bueno y necesario que los internacionalistas breguen por el deber ser, aunque muchas veces el reclamo caiga en el vacío. En este sentido, la oposición y la crítica a la guerra desatada por Rusia son válidas. Sin embargo, sabemos que las guerras existen y cuando estas están en desarrollo es necesario que desde la academia se planteen –entre otras– preguntas sobre cuáles serían los pasos necesarios para alcanzar la paz, qué actores están involucrados directa e indirectamente, si existen actores poderosos con discursos que reclaman la paz y acciones que van en sentido contrario y si constan motivos para pensar en una guerra provocada, al menos parcialmente.

En este artículo de investigación pretendemos sistematizar de manera preliminar algunas posturas teóricas y acciones políticas de

los actores occidentales que giran en torno a estas preguntas. La elección de concentrar el análisis en las teorías y actores occidentales (los Estados Unidos, la Unión Europea, la OTAN) se basa en múltiples razones: el intenso debate existente entre corrientes teóricas del *mainstream* sobre las causas de la guerra; las tensiones entre el discurso y las acciones de algunos Estados y organismos internacionales y la escasez de información fidedigna sobre el escenario de guerra. Este último punto no sólo involucra la denunciada parcialidad de la información proveniente de Rusia, sino la supresión total de esa información fomentada por los Estados Unidos y Europa y canalizada por los medios de comunicación, así como la clásica problemática de las fuentes que caracteriza a un análisis de coyuntura, donde los investigadores cuentan con un acceso limitado a los datos en un proceso que aún no ha finalizado. En este sentido, el texto propone contrastar las afirmaciones del debate teórico (dato disciplinar que se dispone fehacientemente por cuanto las teorías han sido previamente escritas) con los datos empíricos que, al momento de la elaboración del trabajo, estén disponibles.

Finalmente, otra razón para justificar el enfoque seleccionado en este artículo es que, en los Estados Unidos, y por extensión en la OTAN y en algunos países europeos, también se discutió –y a nuestro entender se discute cada vez más– sobre estas cuestiones. Como afirma Robert Kagan (2022: 10):

Durante años, los analistas han debatido si los Estados Unidos incitó al presidente ruso Vladimir Putin a intervenir en Ucrania y otros países vecinos o si las acciones de Moscú fueron simplemente agresiones no provocadas. Esa conversación ha sido silenciada temporalmente por los horrores de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia (...), la invasión de Putin ha suspendido la versión 2022 de la interminable discusión de los estadounidenses sobre su propósito en el mundo (...) Eso es

lamentable. Aunque es obsceno culpar a los Estados Unidos por el ataque inhumano de Putin a Ucrania, insistir en que la invasión fue totalmente no provocada es engañoso (Kagan, 2022: 10).

En función de lo planteado anteriormente, primero abordaremos el debate teórico sobre las causas de la guerra, posteriormente haremos un repaso sobre las posturas y acciones de los actores occidentales que sustentan o desacreditan la hipótesis de guerra provocada y, finalmente, avanzaremos algunas reflexiones finales. Debido a la actualidad del tema, además de la consulta de bibliografía especializada y documentos, también recurrimos a conferencias y discursos a los cuales accedemos a través de medios electrónicos. El abordaje de estas fuentes sigue una estrategia metodológica cualitativa.

### **Las teorías y sus interpretaciones sobre las causas de la guerra**

Las teorías de Relaciones Internacionales (RRII), al menos algunas de ellas, están participando activamente del debate sobre las causas de la guerra. En líneas generales, podríamos afirmar que existen dos grupos. Por una parte, encontramos a un conjunto de pensadores realistas que recurren a los análisis tanto del Realismo Clásico como al Realismo Ofensivo y ponen el acento en las acciones externas de Occidente (los Estados Unidos y Europa) y las sucesivas ampliaciones de la OTAN frente a Rusia en el escenario posterior a la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como una de las principales causas de la guerra. Por la otra, se aglutinan teorías de muy diferente origen (neoconservadoras, poscoloniales, institucionalistas, jurídicistas) que desconocen total o parcialmente a la ampliación de la OTAN como causa y consideran que estas radican en las tensiones poscoloniales de distinto cuño que se generaron con la implosión de la URSS. Como suele ocurrir en

una disciplina multi-paradigmática como las RRII, ambas visiones aportan luz sobre diferentes dimensiones del proceso que conllevó al estallido de la guerra.

#### **a- Los autores realistas**

Entre los autores realistas más citados en los análisis académicos y periodísticos sobre la guerra en Ucrania aparecen George Kennan y Henry Kissinger por el Realismo Clásico y John Mearsheimer por el Realismo Ofensivo.

Kennan, como padre de la Teoría de la Contención en los años de la Guerra Fría y un gran conocedor de la historia y la conducta rusa, destacó en 1947, que la política exterior de los Estados Unidos debía ser "la contención a largo plazo, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas" (Kennan, 1990a [1947]: 575). Dicho en otras palabras, para Kennan ni el sueño de incorporar a la URSS al orden internacional liberal de la segunda posguerra ni una futura guerra que pudiese declarar los Estados Unidos contra Moscú facilitarían mudanzas ideológicas en ese país. Desde su perspectiva, la posibilidad de cambio del sistema político comunista en la URSS devendría de la evolución doméstica y el mismo llegaría por deterioro o por implosión cuando se produjese el arribo al poder de una generación que no haya participado de la revolución o de los primeros años de la instalación del comunismo. No se equivocó. Así aconteció con la llegada de Mijaíl Gorbachov y los sucesos acontecidos entre 1985 y 1991.

Según Busso (2008), en el marco de la intensificación de la Guerra Fría debido al estallido de la guerra de Corea en 1950, pocos pensadores políticos trataron de examinar la clase de URSS que podría emerger de una guerra general o de un régimen comunista destituido. Kennan, una vez más, participó del análisis y mostró su preocupación con las soluciones militares que se estaban proponiendo para manejar las cuestiones externas con Moscú en un artículo titulado *America and*



*the Russia Future* que *Foreign Affairs* publicó en 1951. Su punto de partida fue que Rusia existía antes de la revolución bolchevique y que en ella no se registraban tradiciones liberales, motivo por el cual no se debían generar expectativas sobre una rápida evolución de Rusia hacia la democracia en el momento en que el poder soviético se deteriorara o surgieran nuevos líderes. Por otra parte, aconsejaba a quienes estuviesen a cargo de la política exterior estadounidense sobre la necesidad de no intentar imponer en Rusia las mismas instituciones que en Occidente, que era lógico que se tuviera una preocupación sobre la situación política en un escenario post revolucionario, pero que ello no incluía al sistema político en sí mismo ya que alcanzaba con que estuvieran garantizados los límites después de los cuales aparecía el autoritarismo. “Denle tiempo, permítanle ser rusos, permítanle abordar los problemas internos a su manera. La forma en que la gente avanza hacia la dignidad e ilustración sobre el gobierno son cuestiones que constituyen la profundidad y lo más íntimo del proceso de vida nacional. No hay nada menos comprensible para los extranjeros, nada que la interferencia extranjera pueda hacer peor”<sup>1</sup> (Kennan, 1990b [1951]: 160).

Según el relato recogido en un artículo de Thomas Friedman (2022), el 2 de mayo de 1998, después que el Senado estadounidense ratificara la expansión de la OTAN, William Perry, el Secretario de Defensa de Bill Clinton –y quizás el único funcionario preocupado por la decisión que se había tomado– llamó personalmente a Kennan. Perry, consideraba

que Kennan era indiscutidamente el mayor experto norteamericano en cuestiones rusas.

En palabras del propio Perry: “(A)unque ya tenía 94 años y se le quebraba la voz, Kennan conservaba la agudeza mental y lo demostró en su respuesta sobre la expansión de la OTAN. Esto me respondió textualmente Kennan en 1998:

Pienso que es el inicio de una nueva Guerra Fría. Creo que los rusos reaccionarán de a poco pero con creciente hostilidad, y que esto afectará su política. Creo que la ampliación de la OTAN es un error trágico. No había la menor razón para hacerlo. Ya nadie era amenaza para nadie. Esta expansión haría que los padres fundadores de este país se revuelquen en sus tumbas (...). Nos hemos comprometido a proteger a un montón de países sin tener ni los recursos ni la intención de hacerlo seriamente. La expansión de la OTAN la decidió muy alegremente el Senado, que no tiene el menor interés en la política exterior. Lo que más me molestó fue la superficialidad del debate y lo mal informados que estaban los senadores. Me indignó que se hablara de Rusia como un país que se moría de ganas de invadir Europa Occidental (...). ¿No entienden esta gente? Nuestras diferencias en la Guerra Fría eran con el régimen comunista soviético. Y ahora le estamos dando la espalda a las mismas personas que organizaron la mayor revolución sin sangre de la historia para derrocar precisamente al régimen soviético. Para colmo, en Rusia la democracia está tan avanzada, o incluso más, que en cualquiera de esos países que nos hemos comprometido a defender, justamente, de Rusia. No cabe duda de que Rusia va a reaccionar mal, y después los expansionistas saldrán a decir que los rusos son así, que ellos ya lo sabían, pero es todo una equivocación (Kennan, citado por Friedman, 2022).

Nuevamente, Kennan no se equivocó. Es exactamente lo que sucedió.

Los análisis de Kissinger, aunque más contemporáneos, coinciden con las percepciones

1 La reedición del artículo estuvo ligada a la capacidad de predicción de este sobre que acontecería en la URSS en el momento en que se produjeran cambios en la naturaleza del poder soviético. La versión original data, tal como se señala más arriba, de 1951.

de Kennan sobre los riesgos de ampliar la OTAN. Siempre están presentes en sus consideraciones la noción de balance de poder entre los Estados más poderosos y la atención de las zonas de influencia devenidas no sólo del poder acumulado, sino también de razones históricas.

Según un conjunto de conferencias pronunciadas entre 2001 y 2018 en importantes instituciones estadounidenses, Kissinger pasó casi dos décadas alertando los inconvenientes de incluir a Ucrania en la OTAN. En 2001, en la Biblioteca Richard Nixon, sostuvo que la expansión de la OTAN hacia las ex repúblicas soviéticas sería uno de los principales problemas del próximo año; en 2008 en la *Hoover Institution*, comentó que él se había opuesto a aceptar a Ucrania y a Georgia dentro de la OTAN porque entendía que la posición de Ucrania es muy sensible para Rusia ya que gran parte de la historia rusa está ligada a ella. En la Universidad de Harvard, en 2012, sostuvo que los Estados Unidos podía tratar con Rusia problemas como el mundo islámico, a pesar de lo que estaba pasando en Siria, sobre una base algo cooperativa, pero subrayó que evitaría la tentación de interferir en las políticas domésticas de Rusia en el grado en que a veces su país ha estado tentado de hacer. En 2014, publicó un artículo en el *Washington Post* destacando que Occidente debe entender que para Rusia Ucrania nunca podrá ser simplemente un país extranjero, que la historia rusa comenzó en lo que se llamó la Rus de Kiev y que la religión rusa se extendió desde allí. Además, advirtió que Ucrania no debería unirse a la OTAN. En 2015, exponiendo en un ciclo de Charlas en *Google*, argumentó que si la frontera este de la OTAN se establecía en la frontera este de Ucrania entonces estará a tan sólo 200 millas de Stalingrado y a tan sólo 300 millas de Moscú, y eso, dada la experiencia histórica de Rusia, es difícil de aceptar. Por ello, su idea era que Ucrania debería ser tratada como Austria o Finlandia, y no como par-

te de un sistema estratégico. En 2018 ante el Congreso de los Estados Unidos sostuvo que, para Rusia, Ucrania ha sido históricamente parte de su territorio –al menos durante 400 años– y, por otro lado, ese país también está ligado en muchos aspectos con Europa. Así que él entendía, a pesar de ser la suya una opinión minoritaria, que era imprudente tratar de incluir a Ucrania en la OTAN<sup>2</sup>.

Culminando estos análisis, el 23 de mayo de 2022, en el Foro de Davos, Kissinger reiteró su postura. Expresó que Ucrania debería ceder territorio a Rusia para ayudar a poner fin a la invasión, instó a los Estados Unidos y Occidente a no buscar una derrota vergonzosa para Rusia en Ucrania, advirtiendo que podría empeorar la estabilidad a largo plazo de Europa. Sostuvo que los países occidentales deberían recordar la importancia de Rusia para Europa y no dejarse llevar “por el estado de ánimo del momento”. Finalmente, subrayó que para avanzar en la pacificación las negociaciones deben comenzar en los próximos dos meses antes de que se generen trastornos y tensiones que no se superarán fácilmente. Idealmente, la línea divisoria debería ser un regreso al *statu quo ante*. Continuar la guerra más allá de ese punto no se trataría de la libertad de Ucrania, sino de una nueva guerra contra la propia Rusia (Bella, 2022).

John Mearsheimer es, por mucho, el autor más criticado en su propio país por sus argumentos sobre las causas de la guerra de Rusia contra Ucrania. Cuando el 28 de febrero de 2022, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso “tuiteó” su apoyo a la opinión de Mearsheimer, las reacciones no se hicieron esperar. Una de las más notorias es la de Anne Applebaum, historiadora y defensora del liberalismo postsoviético de Europa del este. “Ahí está”, afirmó Applebaum, con referencia al “tuit” del Mi-

---

2 El video completo puede verse en: <https://www.facebook.com/watch/?v=680961543047360>

nisterio de Asuntos Exteriores: “me pregunto ahora si los rusos no sacaron realmente lo que cuentan de Mearsheimer y compañía. A Moscú le hacía falta decir que Occidente era responsable de las invasiones rusas (Chechenia, Georgia, Siria, Ucrania), y no su propia codicia e imperialismo. Los especialistas académicos norteamericanos proporcionaron el relato” (Tooze, 2022).

Su desarrollo teórico, el “Realismo Ofensivo” o de “Gran Potencia” es conocido en la disciplina. Uno de sus supuestos centrales es que las grandes potencias velan por su seguridad a través de esferas de interés. Los Estados Unidos obran también así, tal como lo muestran la doctrina Monroe o la doctrina Carter, que extendió los intereses estadounidenses al Golfo Pérsico. Si es necesario, esas zonas se defienden por la fuerza, y cualquiera que no reconozca y respete esto no comprende la violenta lógica de las relaciones internacionales. En este contexto, Mearsheimer argumenta que Rusia es una gran potencia y, mucho antes de la invasión a Ucrania, señalaba que en la lógica del poder y en la de los grandes imperios existen constantes, lo que le llevaba a pensar que Ucrania era una línea roja para Rusia. Expandir la OTAN hacia Kiev suponía tirar de la cola a un león el cual ineludiblemente reaccionaría (Tooze, 2022). En realidad, la postura de Mearsheimer, de manera similar a la de Kissinger, fue expresada a lo largo de los años y, en este caso, muy especialmente, a medida que se complejizaba la situación de Ucrania desde 2008 en adelante. De hecho, la exposición que desencadena el debate fue una conferencia pronunciada por el autor en la Universidad de Chicago en junio de 2015 titulada: *Un common core: The causes and consequences of the Ukraine Crisis*. En esa exposición el autor explicó que existen distintos tipos de causas que influyeron en el proceso y atribuyó muchas responsabilidades a Occidente. Entre ellas destacó las sucesivas ampliaciones de la OTAN, lo que implicaba sacar a Ucrania de

la órbita de Rusia y sumarla a Occidente. En ese marco, subrayó lo desestructurante que fue para el vínculo OTAN-Rusia el comunicado de la Cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008 donde se afirmó: *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* (NATO, 2008), independientemente que no se haya concretado. En segundo lugar, remarcó la expansión de la UE hacia el este y el apoyo de Occidente a los movimientos pro-democráticos a partir de la revolución naranja en 2004 (en su análisis vincula esta acción con la política estadounidense de expansión de la democracia la que conlleva no sólo derrocar a los regímenes que los Estados Unidos considera que no se inscriben en esta línea –por ejemplo, Rusia y, más claramente, China–, sino que un futuro gobierno democrático debe ser pro-estadounidense, algo que Mearsheimer describe como inaceptable para un gran poder); y, finalmente, en 2014 el derrocamiento del presidente pro-ruso, Víktor Yanukovich, lo que fue calificado por el autor como un Golpe de Estado que generó la toma de Crimea por parte de Rusia (Mearsheimer, 2015).

En cuanto a la conducta y reacciones de Putin ante la evolución de la crisis de Ucrania, Mearsheimer mencionó la toma de Crimea y, ya en 2015, argumentó que, si bien muchas opiniones afirmaban que Putin y Rusia deseaban conquistar Ucrania, él entendía que esto no era así. Describió a Putin como alguien inteligente que no pretendía restablecer la URSS simplemente porque no era posible, pero enfatizó que Putin sí quería la destrucción o demolición (*wrecking*) de Ucrania y que esta postura se debe a que Rusia es un gran poder y no desea tener la influencia de los Estados Unidos y la UE en su frontera. También afirmó que no existían pruebas de que Putin tuviese planes agresivos hacia Occidente antes de que este comenzara con la etapa final de la expansión de la OTAN hacia el este y

abriera la posibilidad de incorporar a Ucrania y Georgia a la organización. En ese escenario, destacó que los Estados Unidos actuaría de la misma manera. Históricamente, como ya los señalamos, lo hizo con la doctrina Monroe y la crisis de los misiles y procedería de forma muy similar a Rusia si China quisiera hacer acuerdos militares con Canadá y México.

#### b- Las ideas neoconservadoras, poscoloniales, internacionalistas y jurisdiccionistas: sus interpretaciones sobre las causas de la guerra

La revisión de las teorías que, como dijimos más arriba, desconocen total o parcialmente a la ampliación de la OTAN como causa de la guerra y consideran que estas radican en las tensiones poscoloniales de distinto cuño que se generaron con la implosión de la URSS, nos muestra una vez más la distancia tradicional entre Realismo y "Neoconservadurismo". Este último, en temas de acción internacional se acerca más al internacionalismo liberal por el nivel de activismo que propone y por la importancia que le otorga al tipo de régimen político en terceros Estados.

En ese marco, Kagan (2022) sostiene que la postura del Realismo no refleja la verdadera naturaleza del poder global y la influencia de los Estados Unidos en la mayor parte de la post-Guerra Fría. Los Estados Unidos ya era el único verdadero superpoder global durante la Guerra Fría y el colapso de la URSS sólo mejoró su hegemonía global, y no porque Washington interviniera con entusiasmo para llenar el vacío dejado por la debilidad de Moscú, sino porque la combinación de poder y creencias democráticas de los Estados Unidos hizo que el país fuera atractivo para quienes buscaban seguridad, prosperidad, libertad y autonomía. Estas características y su poder para proteger a los ex satélites soviéticos se combinaron con la incapacidad de Moscú para proporcionar cualquiera de estas cuestiones y generaron un cambio dramático en el equilibrio de poder

Europeo a favor del liberalismo occidental en detrimento de la autocracia rusa. Por otra parte, Kagan (2022) afirma que, desde el final de la Guerra Fría, los rusos han disfrutado objetivamente de mayor seguridad en sus flancos occidentales que en cualquier otro momento reciente, aun cuando la OTAN fue recibiendo nuevos miembros en el este. Moscú incluso dio la bienvenida a lo que en muchos sentidos fue la adición más significativa a la alianza: una Alemania reunificada.

En realidad, para los neoconservadores el problema radica en que, a diferencia del Reino Unido y de Francia, que en un momento de la historia perdieron sus capacidades imperiales y decidieron desarrollarse en armonía con los Estados Unidos, o incluso bajo su conducción o, a diferencia de Alemania y Japón, que fueron vencidos en la Segunda Guerra Mundial, Rusia no fue militarmente derrotada, ocupada y reformada en el proceso. Además, desde su perspectiva, Rusia nunca creyó realmente que podría convertirse en una potencia económica exitosa y sus elites pensaron que la consecuencia más probable de la integración al orden liderado por los Estados Unidos sería la degradación a, en el mejor de los casos, una potencia de segundo rango. Finalmente, Kagan (2022) destaca que el problema para Putin —y para los Realistas que quieren ceder tanto a China como a Rusia sus tradicionales esferas de interés— es que otras grandes potencias no otorgan tales esferas a otra potencia, estas no son heredadas ni creadas por la geografía, la historia o la "tradición". Se adquieren por el poder económico, político y militar. Van y vienen a medida que fluctúa la distribución del poder en el sistema internacional. Moscú no tiene ese poder y, por lo tanto, los Estados Unidos es un obstáculo imponente para una Rusia que busca recuperar su influencia perdida.

Otra lectura teórica es la que explica la invasión de Ucrania desde una mirada "poscolonial". Para Vami Pattiná (2022) la guerra ha generado varias discusiones entre ellas las

referidas al papel de la expansión de la OTAN, pero también puede leerse desde las tensiones poscoloniales derivadas de la implosión de la URSS. En su interpretación, la expresión “expansión” de la OTAN esconde el relato predominante de que la alianza atlántica liderada por Washington está planteada en clave anti-rusa. Este análisis es una inercia conceptual del paradigma realista de acuerdo con la cual los acontecimientos históricos se han presentado como si estos fueran exclusivamente productos de la voluntad de las potencias internacionales. Pero, desde una mirada más cercana a los estudios poscoloniales, se detecta que el impulso central para la ampliación de la organización de defensa militar occidental se ha originado en los Estados que, en algún momento, pertenecieron al ex-Pacto de Varsovia. Si la OTAN ha sobrevivido al final de la Guerra Fría es también porque estos países han solicitado permanentemente y con pocas excepciones, su ingreso, justificando así su sobrevivencia como instrumento geopolítico tras el conflicto bipolar.

Por otra parte, el autor considera que la OTAN no ha sido agresiva con Rusia, en tanto Ucrania finalmente no se incorporó a la organización a lo que suma que desde 1991 las relaciones entre la OTAN y Moscú no han sido conflictivas, sino que se han caracterizado por una creciente cooperación expresada en 1997 con la aprobación del *NATO-Russia Founding Act* que, a su vez, creó el *NATO - Russia Permanent Joint Council* (PJC), un foro de consulta y cooperación entre los dos actores. Finalmente, argumenta que la administración de Donald Trump descartó a la OTAN como un instrumento importante de la política exterior de los Estados Unidos, debilitándola. Y aunque con Joe Biden, Washington volvió a recuperar una postura atlantista, el daño causado por Trump a la credibilidad de la alianza como fuerza disuasoria se había concretado. De hecho, el autor entiende prudente hipotetizar que ha sido justamente la percepción por parte de Putin

de que no existía una amenaza directa y real de la OTAN un factor clave para convencerlo de que una invasión de Ucrania no implicaría un enfrentamiento militar de larga escala con dicha alianza (Pattiná, 2022).

En su interpretación de los hechos previos a la guerra, Pattiná (2022) argumenta que la crisis de 2014 con el Euromaidan no es por cuestiones bélicas, sino por proponer la inclusión de Ucrania a la UE. Entonces si no es la seguridad, lo que explica la guerra es la inexorable pérdida de poder de Rusia en el espacio post soviético y el atractivo político y económico de Occidente. Consecuentemente, desde las lecturas poscoloniales la comprensión de los acontecimientos del presente debe enmarcarse en el largo y traumático proceso de descolonización del espacio post soviético en el que se destaca la vocación de los ex integrantes del Pacto de Varsovia de no ser protegidos por el Ejército Rojo en tanto conocen la experiencia de las acciones imperiales rusas y ya pasaron por situaciones de soberanía limitada.

A esto se suma la ausencia de una atracción ideológica. Durante la Guerra Fría las relaciones entre Rusia y las otras repúblicas soviéticas y los países de Europa oriental no estaban garantizadas sólo por la presencia militar de Moscú, sino que el socialismo tenía una fuente de legitimidad ideológica tanto o más importante que la presencia militar, porque en esa idea de sociedad y modernidad basada en la igualdad se reconocieron sectores importantes de la *pólis* soviética. En la actualidad, en cambio, Rusia no ofrece ningún horizonte atractivo para competir con el modelo europeo y estadounidense. “Al contrario, su modelo socioeconómico representa una degradación oligopólica, autocrática y profundamente extractiva del capitalismo imperante. La de Rusia no es, entonces, una guerra de expansión, es la guerra de un actor hegemónico en franca decadencia para mantener a flote el último vestigio de la que Putin percibe haber sido una potencia imperial” (Vami Pattiná, 2022: 6).

Dentro de la tradición “liberal/internacionalista” de la teoría de las RRII, las ideas rectoras destacan la importancia del tipo de régimen y su incidencia sobre la política exterior. En este marco, las críticas hacia Rusia se concentran en la caracterización autocrática del gobierno de Moscú y en el perfil autoritario de Putin. La corriente de la paz democrática, inscripta en esta tradición, argumenta que los Estados democráticos no van a la guerra entre sí. Además, teóricamente destacan el valor del Derecho Internacional y el rol de los Organismos Internacionales como garantes de la paz. Sin embargo, desde una mirada empírica suele haber una distancia significativa entre estas ideas –por cierto, muy positivas para la estabilidad y la justicia del orden internacional– y lo que ocurre en la realidad. Una de esas diferencias es que la política de *regime changes* fomenta intervenciones de grandes poderes en otros Estados no sólo para conseguir la democratización, sino para que ese nuevo gobierno tenga una política de alineamiento con ese gran poder. En esto, el internacionalismo liberal y el neoconservadurismo se parecen mucho. Por otra parte, la vigencia de los organismos internacionales y el derecho internacional suele ser relativa y/o selectiva. Se aplica en algunos casos y en otros no.

Por su parte, dentro de esta tradición, Joseph Nye y su defensa del *soft power* vuelve a ocupar un lugar en el debate sobre el conflicto en Ucrania. Ante el escenario de guerra y las explicaciones realistas que parecerían afirmar que “se acabó el poder suave”, Nye (2022) sostiene que esa es una respuesta basada en un análisis superficial. Desde su concepción, el poder es la capacidad de afectar a otros para lograr los resultados que uno quiere y entiende que un realista inteligente sabe que esto se puede conseguir de tres maneras: coerción, pago o atracción; en otras palabras, los proverbiales “palo, zanahoria y miel”. Si bien en el corto plazo, los palos son más eficaces que la miel y, el poder duro le gana al poder suave,

en el largo plazo, a veces la miel le gana a los palos. En la política internacional los efectos del poder suave suelen ser lentos e indirectos porque la atracción de los valores y la cultura se notan en el largo plazo. Pero ignorar o descartar esos efectos sería un grave error. “Los líderes políticos astutos pueden, desde hace mucho, que los valores saben crear poder. Si logro que desees lo que yo quiero, no tengo que obligarte a hacer lo que no quieres. Si un país representa valores que para otros son atractivos, puede ahorrar en el uso de premios y castigos” (Nye, 2022).

Desde nuestra perspectiva, el poder blando ha jugado un papel en el conflicto no sólo en los vínculos con Rusia, sino también en el campo de los aliados. Durante años, los funcionarios estadounidenses habían presionado a Alemania para que abandonara el proyecto del gasoducto Nord Stream 2 advirtiendo que haría que Europa fuera más dependiente del gas natural ruso y que su ruta bajo el Mar Báltico debilitaría a Ucrania. Alemania se negó, pero –como dice Nye– luego vino el impacto objetivo y subjetivo de la invasión rusa y el ataque sobre civiles ucranianos. De esa manera, Rusia dejó de ser atractiva para la opinión pública alemana y el gobierno de ese país suspendió el gasoducto.

Por último, al pasar revista de la postura “juridicista”, por un lado, se sostiene que las acciones rusas constituyen una afrenta al DIP. En palabras de Aldecoa (2022): “el fracaso de evitar la invasión a Ucrania es que todavía existen regímenes autoritarios que no obedecen a las normas del derecho y que violan sistemáticamente las mismas”, no se considera –en dicha argumentación– a la ampliación de la OTAN como causal. Cabe mencionar que el hecho de destacar la importancia del derecho internacional tras los acontecimientos consumados habilitó a sus detractores a expresar “la inutilidad del derecho internacional” y en sus partidarios a reivindicar su necesidad y la certeza de que la desprotección que la co-

munidad internacional sufriría aún mayor de no existir este conjunto de normas (García Ruiz, 2022).

Por otro lado, otra diferencia con las posturas previas es que no se afirma sobre el *corpus* teórico de un conjunto de pensadores o escuelas, sino sobre normas de diferente rango (dictadas por la Asamblea General de ONU, la costumbre internacional, fallos de la Corte Internacional de Justicia – CIJ–, etcétera) que han sido reconocidas por la comunidad internacional a través de las vicisitudes de la historia y aspiran a ser de validez universal sin que exista una autoridad supranacional que las haga exigibles. Este rasgo consolida su carácter normativo, pues coteja la conducta estatal rusa *vis a vis*, por ejemplo, el principio de integridad territorial de Ucrania, el principio de no intervención o las convenciones sobre crímenes contra el derecho humanitario. Si bien esta es la actitud esperable y deseada, deja pendiente una reflexión más amplia que exige pensar esta crisis “desde las diferentes facetas del Derecho Internacional, incluso la política. No se trata exclusivamente de un tema de seguridad, geopolítica o economía. El Derecho Internacional está en todas partes, en el reconocimiento de un Estado y su soberanía como piedra fundamental, en la eventual aplicación del artículo 4 del Tratado de la Alianza Atlántica, en las sanciones pactadas por el G-7 o en las crisis humanitarias de los conflictos armados” (Bas Vilizzio y Céspedes, 2022: 88). Un procedimiento reflexivo tal, sin dudas, conduce a coincidir con José Ruiz Jiménez (2022: página) en que es cuestionable que “haya cinco países con carta blanca, por ejemplo, para invadir otro Estado, sin que el derecho internacional pueda impedirlo” pero, a la par, pone de relieve que no es ninguna novedad el histórico carácter jerárquico y asimétrico del derecho internacional, que hoy queda en evidencia por las acciones rusas. Que “los fuertes hacen lo que quieren –con las normas– y los débiles lo que pueden”, parafraseando a Tucídides,

expresa el doble estándar con que el derecho internacional se aplica dependiendo de los involucrados y, como expresamos en las líneas introductorias, las tensiones entre el discurso y las acciones de algunos Estados y Organismos Internacionales. Trita Parsi, vicepresidente del *think tank Institute Quincy for Responsible Statecraft*, destacó: “los países del sur compadecen el sufrimiento del pueblo ucraniano y consideran a Rusia como el agresor. Pero las exigencias de Occidente (...) bajo el pretexto de preservar un orden basado en el derecho, provocaron una reacción alérgica, porque el orden invocado le permitió hasta ahora a los Estados Unidos violar el derecho internacional con toda impunidad” (Gresh, 2022).

Finalmente, esta postura soslaya que “antes de valorar la posible imposición de una sanción tiene que haberse incumplido un precepto legal, pero este incumplimiento, en Derecho internacional, también está sujeto a interpretaciones” (Becerril, 2007: 37). Putin afirmó –en nota al Consejo de Seguridad y en una presentación ante la CIJ– que había iniciado una operación militar especial, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de ONU y con la aprobación del Consejo de la Federación de Rusia (Arredondo, 2022: 2). Ante las medidas provisionales tomadas por la CIJ en marzo de 2022, el vicepresidente ruso, Kirill Gevorgian, disintió en su voto sobre la jurisdicción *prima facie* de la Corte y sobre el alcance de la Convención contra el Genocidio sobre los actos invocados por Ucrania, considerando que la disputa real se relaciona con el uso de la fuerza, hecho no cubierto por aquella (Gevorgian, 2022). De similar manera, la jueza china, Hanquin Xue, también votó en disidencia los dos primeros puntos resolutivos (Xue, 2022).

### Actores y acciones

A continuación, haremos un repaso sobre las principales causas que impulsaron a algunos actores occidentales a tomar posiciones

contendientes frente a Rusia por la guerra en Ucrania. Sanciones económicas, votaciones condenando la operación militar en la ONU, suspensión de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, cesación de proyectos conjuntos como el gasoducto Nord Stream 2 y provisión de armas e inteligencia al gobierno ucraniano, son algunas de ellas. Es evidente que el escenario de guerra permitió sustentar todas estas medidas políticas y económicas, generó rechazo en gran parte de la clase política como de las sociedades occidentales –incluyendo tendencias rusofóbicas–, pero es necesario reconocer que hay causas preexistentes que impulsan la situación actual y habilitan a pensar que, al menos parcialmente, el componente de guerra provocada está presente en el escenario actual.

## Los Estados Unidos y la OTAN

### a- Concepto y práctica de guerra provocada

El concepto y la práctica de guerra provocada no son nuevos en los Estados Unidos. Con denominaciones distintas, con objetivos diversos y en escenarios dispares, podemos encontrar varios ejemplos a lo largo del siglo XX. En tiempos más cercanos Barack Obama durante las elecciones primarias de 2008 solía diferenciarse de Hillary Clinton diciendo que él había votado en contra de la invasión a Irak en 2003 porque era una guerra "elegida" a diferencia de la operación militar en Afganistán, a la cual describió como una guerra "necesaria".

La adjetivación de la guerra contra Irak como "elegida" se sustenta en el análisis de un proceso iniciado en 1992 –apenas finalizada la primera guerra del Golfo– durante el último año de gestión del Presidente Bush padre, cuando se elaboró un primer borrador de la *Defense Policy Guidance* (DPG), documento que planteaba la estrategia internacional de los Estados Unidos para el siglo XXI. En este aparecía como dato central la creación de una

nueva "pax americana" basada en el dominio de Eurasia a través de una estrategia que desalentara a competidores potenciales de aspirar a un mayor papel regional y mundial y que privilegiaba: las intervenciones militares, el ejercicio de una política exterior claramente unilateral, la aplicación de acciones preventivas para desalentar a los Estados que pudieran desarrollar armas de destrucción masiva, entre otras. Este documento fue elaborado por dos miembros de la Oficina de Política del Pentágono, Paul Wolfowitz y Lewis Libby, quienes, en aquel momento, se vieron desautorizados en tanto el borrador de la DPG fue corregido por orden del entonces Consejero de Seguridad Nacional, Brent Scowcroft, y del ex Secretario de Estado, James Baker<sup>3</sup>. En ese borrador también se proponía destituir a Saddam Hussein. Fue entonces que el presidente Bush, invocando la necesidad de mantener el balance de poder en Oriente Medio y no romper los acuerdos de la coalición internacional que le había permitido ganar la guerra, ordenó suavizar esas posturas (Busso, 2003). Pero existió un segundo embate tanto contra Hussein como sobre el rol nodal que jugaba Asia Central en la estrategia estadounidense, cuando en 1997 se creó el *think tank* neoconservador *Project for the New American Century* el cual elaboró varios documentos públicos donde proponía el derrocamiento de Saddam Hussein<sup>4</sup>. Finalmente, en el marco de la lu-

---

3 La información sobre la versión final del documento se puede consultar en: U.S. Strategy Plan Calls For Insuring No Rivals Develop. *The New York Times* (8 de marzo de 1992). Disponible en: <https://www.nytimes.com/1992/03/08/world/us-strategy-plan-calls-for-insuring-no-rivals-develop.html>

4 Entre las propuestas más relevantes del grupo aparecen: la necesidad del uso de la fuerza, las ventajas del unipolarismo, la utilidad de aumentar las capacidades de las Fuerzas Ar-



cha contra el terrorismo internacional y bajo la influencia neoconservadora el presidente Bush (hijo) – con argumentos falsos como la posesión de armas de destrucción masiva y la existencia de alianzas entre el gobierno iraquí y grupos terroristas–, decidió invadir Irak y destituir a Sadam Hussein. La guerra elegida se había concretado. La pregunta es: ¿quita esto responsabilidad a las políticas de violación de Derechos Humanos o el autoritarismo de Hussein? De ninguna manera. Pero tampoco elimina la responsabilidad de los Estados Unidos en el desarrollo de estos acontecimientos.

#### b- Ucrania en el diseño de la geoestrategia globalista anglosajona

La descripción del punto anterior no sólo nos permite mencionar la práctica de guerra provocada/guerra elegida, sino que también muestra cómo desde inicios de los años '90 con la implosión de la URSS y la llegada de la posguerra fría existían nuevos objetivos geopolíticos que incluían la expansión hacia zonas que no habían sido privilegiadas anteriormente por Washington, como el caso de Asia Central. El control de esa zona le permitiría a los Estados Unidos enfrentar simultáneamente varias de las amenazas presentes y avanzar sobre las amenazas potenciales. Dicho en otras palabras, el control de esa región habilitaba la supervisión de países con importantes movimientos islámicos, la inspección de fuentes de energía de petróleo y gas, la supervisión de los países que aparecen con el doble estándar de aliado público/enemigo secreto como el caso de Arabia Saudita y, fi-

---

madamas americanas, la urgencia de remover a Saddam, la existencia de una vieja Europa, la emergencia de un eje del mal, la necesidad de controlar una porción significativa de las fuentes mundiales de petróleo, etcétera (Busso, 2003).

nalmente, la supervisión de lo que los miembros de la administración consideran la mayor amenaza estatal de largo plazo: la República Popular China. En este marco, se podría afirmar que Irak fue el primer paso de ocupación territorial para garantizar la estrategia nacional americana para el siglo XXI (Busso, 2003). La debilidad de Rusia en ese momento más la política atlantista que llevó adelante Boris Yeltsin y los ataques terroristas de 2001 hicieron que Washington concentrara su atención en Oriente Medio. Sin embargo, la estrategia general para debilitar un posible eje euroasiático – donde el protagonismo lo tuviesen algunos Estados europeos y Rusia– se mantuvo presente en tanto su consolidación debilitaría la presencia de los Estados Unidos en Asia, un continente donde China venía incrementando su influencia.

Es por ello que, en el caso de la invasión de Rusia a Ucrania, también existen evidencias de que muchos actores siempre pensaron que había que sacar a Ucrania de la zona de influencia rusa y, de esa manera, debilitar a Rusia y su proyección euroasiática.

Como lo señala Gabriel Merino, la guerra en Ucrania en su expresión actual es un conflicto interestatal, pero sobre todo es un conflicto global donde chocan la geoestrategia globalista de los grupos y clases dominantes de los Estados Unidos y el Reino Unido frente a la geoestrategia eurasiática de Rusia. La primera busca la primacía en Eurasia consolidando y profundizando el control de sus periferias. En ese esquema, la expansión de la OTAN hasta la frontera con Rusia era central y en el siglo XXI se buscó cerrar esta estrategia vía tratados comerciales, como el *Trans-Pacific Partnership* propuesto por la administración Obama, para consolidar la presencia estadounidense en el otro extremo de la periferia asiática (Merino, 28 de marzo de 2022).

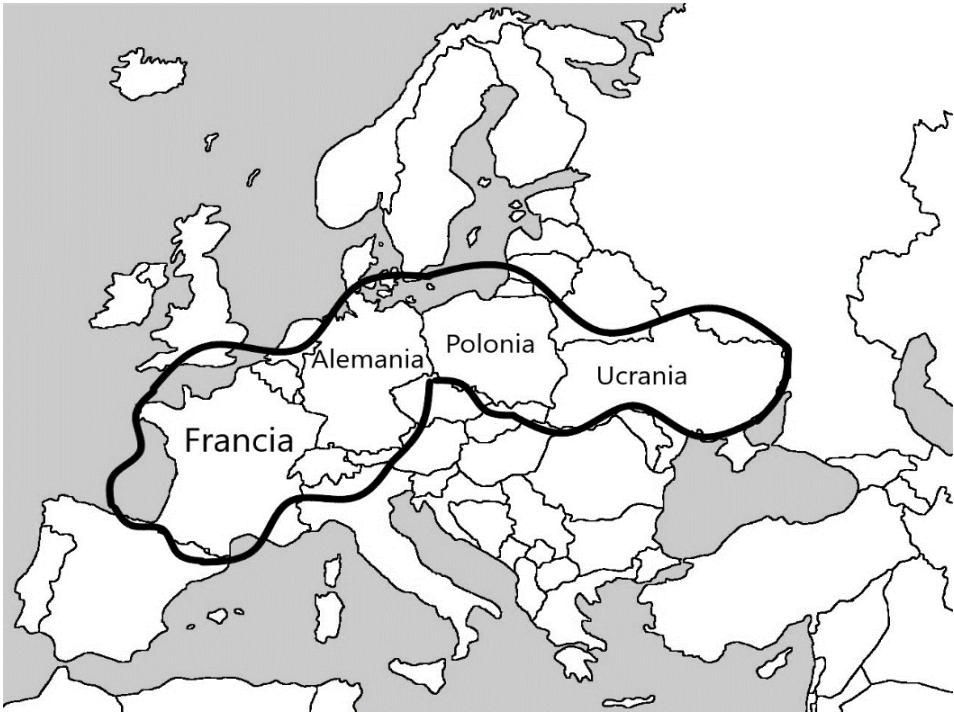
Continuando con su análisis, Merino destaca que Zbigniew Brzezinski planteó la cuestión con mucha precisión. Desde nues-

tra perspectiva, y para mostrar la secuencia de acontecimientos donde el objetivo de acotar la capacidades rusas aparece sistemáticamente como un dato central en la política estadounidense, agregamos que la primera edición del libro de Brzezinski *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives* es de 1997 y que en la edición revisada de 2016, el autor mantiene sus línea de análisis y aborda los acontecimientos mundiales recientes, incluida la guerra en Ucrania (de 2014), el resurgimiento de Rusia y el ascenso de China. Según Merino:

Para Brzezinski, uno de los cuadros que formalizó la geoestrategia del *establishment* globalista, la clave era constituir un eje de seguridad en

Europa, la gran cabeza de puente euroasiática para los Estados Unidos, conformado por Francia, Alemania, Polonia y Ucrania. Entre 2005-2010, Ucrania debía ser parte de la OTAN. Cumpliendo la planificación del Departamento de Estado y el Pentágono, y a pesar de la predominancia neoconservadora americanista de George W. Bush y su foco en el control del Golfo Pérsico, en la cumbre de Bucarest de la OTAN en 2008 el presidente de los Estados Unidos propuso la incorporación de los ex países soviéticos, Georgia y Ucrania (28 de marzo de 2022).

La expresión geográfica de esa expansión puede verse en uno de los mapas elaborados por Brzezinski en su libro.



Fuente: Imagen en base a Brzezinski (1998: 92).

No podemos dejar de subrayar que nos centramos en el análisis del rol que los gobiernos estadounidenses le otorgaron –y claramente aún le otorgan– a Rusia en su estrategia globalista, pero sin olvidar que los vínculos con Moscú no se piensan de manera aislada, sino interrelacionada con el rol de China que es el verdadero actor con capacidades de desafiar la hegemonía estadounidense en la actualidad.

### c- La ampliación de la OTAN y la defensa nacional con misiles

Habiendo hecho referencias a la práctica de guerra provocada y al rol de Rusia en la estrategia globalista de los Estados Unidos corresponde incluir una breve mención al proceso de ampliación de la OTAN. En primer lugar, es importante recordar que en 1989 cuando cayó el Muro de Berlín y comenzaron las negociaciones para la reunificación de Alemania se generó un proceso de diálogo entre Gorbachov y el Secretario de Estado Baker y se llegó a un acuerdo: Rusia aceptaba que la Alemania reunificada fuese parte de la OTAN y los Estados Unidos se comprometía a no expandir la OTAN hacia el este. Como los hechos lo demuestran, una de las partes no cumplió su compromiso y, de manera distinta a los argumentos sobre las políticas de cooperación y no agresión que destacan varias de las teorías que mencionamos anteriormente, la percepción de Rusia sobre estos avances fue siempre negativa y, además, el gobierno ruso hizo público su desacuerdo con cada una de estas ampliaciones.

Actualmente, la OTAN cuenta con 30 países miembros. Sin embargo, sobre ese total, 14 países se sumaron a la organización entre 1999 y 2020. Esto es en el período de posguerra fría, cuando el comunismo ya no era una amenaza porque la URSS había implosionado. Las razones de la ampliación incluyen, por una parte, las cuestiones geopolíticas inscriptas en la geoestrategia globalista de la alianza anglosajona (los Estados Unidos y Reino Unido) y,

por otra, las cuestiones vinculadas a las tensiones poscoloniales surgidas de la implosión de la URSS entre las que se destacan el deseo de los países de Europa del este y de algunas ex repúblicas soviéticas de salir definitivamente de la órbita de Moscú y sumarse a esquemas de alianza con los Estados Unidos y Europa.

Entre los países que conformaron la OTAN a partir de su creación en 1949 con el nacimiento de la Guerra Fría, se encuentran Bélgica, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Posteriormente, pero siempre dentro de la lógica de las esferas de influencia de la Guerra Fría, se sumaron Grecia y Turquía en 1952, República Federal de Alemania en 1955 y España en 1982. Lo que viene después describe la situación a la que se refieren los análisis actuales que le asignan a la ampliación de la OTAN un rol importante entre las causas de la guerra Rusia-Ucrania. Así, acompañando a la posguerra fría y el empoderamiento de los Estados Unidos y Europa en 1999, se sumaron Hungría, Polonia y República Checa. Las incorporaciones de 2004 fueron consideradas una alerta roja para Rusia dada la dimensión del avance hacia el este. En esta ocasión se sumaron Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania. Como ya señalamos, existieron discusiones en la cumbre de la Organización realizada en 2008 en Bucarest donde se propuso la incorporación de Ucrania y Georgia, que dada las tensiones que generó no avanzaron. Sin embargo, sí se concretaron al año siguiente (2009) las incorporaciones de Albania y Croacia. El proceso se completó con el ingreso de Montenegro en 2017 y Macedonia del Norte en 2020.

Las ampliaciones de la OTAN coinciden temporalmente con la política de defensa con misiles de los Estados Unidos. La misma nació bajo el gobierno de Ronald Reagan durante los años '80 con la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE). Para muchos esta

propuesta de paraguas protector para el territorio estadounidense y europeo rompía, por primera vez en la Guerra Fría, la idea de zonas de influencia. Si las millonarias inversiones en investigación y desarrollo daban frutos y se lograba articular información satelital y misiles defensivos estratégicamente instalados en el escenario europeo una de las zonas quedaba totalmente protegida y la otra no. De hecho, esta política acogida por los neoconservadores que acompañaban a Reagan marcaba el camino hacia un escenario de *pax* americana y obligaba a la URSS y al gobierno de Gorbachov a cambiar de rumbo en tanto ese país no estaba en condiciones de abordar los costos económicos de un proyecto paralelo a la IDE. Es por ello que varios estudios le asignan a esta política un lugar central entre aquellas que aceleraron el triunfo de Washington en la Guerra Fría. Durante la administración del presidente Bush (hijo) la nueva ola neoconservadora revitalizó el proyecto bajo el nombre de Iniciativa de Defensa Nacional con Misiles. Para llevarla a cabo, Washington denunció en 2001 el SALT I, considerado el tratado ícono de la distensión, en tanto necesita producir mucho más de 200 misiles ABM que era lo autorizado por el acuerdo. La agenda bilateral de Washington y Moscú —ya con Putin en el poder— estuvo permanentemente cruzada por este tema. El reclamo constante de Rusia fue que, si la instalación de misiles defensivos y bases de radares en Polonia y República Checa no era contra Moscú, sino contra otros enemigos (por ejemplo, el terrorismo nuclear), ellos se querían sumar al programa. Occidente nunca dio lugar a esta solicitud. Es más, la administración Obama continuó la Iniciativa y, a modo de cooperación coyuntural, decidió detener el proyecto mientras negociaba con el gobierno de Dmitri Medvédev la aprobación del tratado Start III durante 2010. Después de la aprobación del Start en ambos congresos, Washington continuó con el programa. Otra promesa no cumplida.

#### d- Los *Think Tanks* otra vez en escena

Como pasó con el *Project for the New American Century* y sus propuestas para la guerra en Irak de 2003 y sus desarrollos posteriores, el conflicto en Ucrania nuevamente puso en escena las recomendaciones producidas en los últimos años por distintos grupos de expertos. Los *think tanks* en los Estados Unidos cumplen una función muy importante como proveedores de insumos para las políticas públicas. En lo que refiere a la relación de Occidente —especialmente de los Estados Unidos— con el conflicto actual un insumo significativo es el informe publicado por la Rand Corporation en 2019. Bajo el título *Sobreextender y desequilibrar a Rusia. Evaluación del impacto de las opciones que imponen costos* el informe “enumera opciones no violentas y de imposición de costos que los Estados Unidos y sus aliados podrían promover en las áreas económica, política y militar para estresar a Rusia —sobreextendiendo y desbalanceando— a su economía, sus fuerzas armadas y la estabilidad de su régimen político” (Rand Corporation, 2019: 1).

Para subrayar la importancia de Rusia en el diseño estratégico de largo plazo de los Estados Unidos, el informe comienza señalando que la máxima: “Rusia nunca es tan fuerte ni tan débil como parece”, sigue siendo cierta en la actualidad como lo fue en los siglos XIX y XX. A partir de allí, las temáticas abordadas incluyen: medidas económicas, geopolíticas, ideológico-informativas y aquellas que involucran a las fuerzas de aire, mar y tierras. Cada una de ellas es evaluada en términos de costo-beneficio y varias están siendo aplicadas en el conflicto entre Rusia y Ucrania de manera directa e indirecta. A saber: expandir la producción de energía de los Estados Unidos; imponer sanciones comerciales y financieras a Rusia; aumentar la capacidad de Europa para importar gas de proveedores distintos de Rusia; fomentar la emigración de Rusia de mano de obra calificada y jóvenes bien educados; proporcionar ayuda letal a Ucrania; promover

la liberalización en Bielorrusia; ampliar los lazos en el sur del Cáucaso; reducir la influencia rusa en Asia Central; voltear Transnistria y expulsar a las tropas rusas de la región; fomentar la desconfianza en el sistema electoral ruso; crear la percepción de que el régimen no persigue el interés público; alentar las protestas internas y otras resistencias no violentas; socavar la imagen de Rusia en el extranjero; incrementar las fuerzas estadounidenses en Europa, aumentar las capacidades terrestres de los miembros europeos de la OTAN y desplegar un gran número de fuerzas de la OTAN en la frontera rusa; aumentar el tamaño y la frecuencia de los ejercicios de la OTAN en Europa (Rand Corporation, 2019). Más allá que no es un documento gubernamental, dada la semejanza de las propuestas con muchas de las políticas aplicadas actualmente, cuesta creer que estos debates y recomendaciones no sean una parte integral de la geopolítica globalista que viene desarrollándose desde inicios de la posguerra fría y que el informe opere como guía para un plan de acción.

#### e- La administración Biden: democracia *versus* autocracias y el riesgo de apoyar en el exterior expresiones políticas que se evalúan peligrosas internamente

En el campo de la política doméstica, Joe Biden se ha presentado como un presidente transformador. Partiendo de un diagnóstico negativo sobre la herencia recibida de la administración Trump, pero también de las consecuencias desfavorables de la hiperglobalización neoliberal de los '90, entendió que era necesario proponer cambios económicos, políticos y sociales que mejoraran las condiciones económicas de los sectores medios y los más desposeídos; atendiesen las emergencias devenida de la pandemia y limitasen el deterioro de la democracia estadounidense. En ese contexto, pensar la manera de limitar el peligro que representan las distintas versiones de las derechas extremas –algunas de ellas con com-

ponentes neonazis, xenófobos, armamentistas, entre otros– se convirtió en parte de su gestión de gobierno, algo que se agudizó a partir del ataque al Capitolio el 6 de enero de 2021.

En el campo de la política exterior, los cambios se han sentido mucho menos. Si bien el presidente Biden trató de recuperar el multilateralismo y defender temas a los que Trump se había opuesto, como la protección del ambiente, el resto de la agenda y las prácticas no incluye grandes novedades con referencia a los planteos de las administraciones Clinton y Obama. Así, entre los temas típicos de los demócratas se destaca la propuesta de universalizar la disputa: democracias *versus* autocracias. En este esquema, los Estados Unidos lidera a los aliados democráticos mientras que las principales referencias autocráticas son Rusia y China<sup>5</sup>. Además, al igual que Clinton – quien manifestó en ocasiones su preocupación por la democracia rusa cuando Yeltsin finalizó su mandato y Putin llegó al poder– u Obama –que intentó la política de *reset*, pero no logró avances significativos y siempre tuvo un mal vínculo con Putin–, Biden siempre recurrió a expresiones muy fuertes contra Putin y planteó una narrativa con nostalgias de Guerra Fría en referencia a Rusia como un enemigo histórico (Biden, 17 de marzo de 2021).

Este esquema planteado en la tercera década del siglo XXI suena más descontextualizado que en la etapa de plena hegemonía

---

5 Las coincidencias sobre estos temas se manifiestan en una nota publicada por Bill Clinton donde afirma: “En el escenario global, el Presidente Biden ha unificado a nuestros aliados democráticos en toda Europa y en todo el mundo para aislar a Rusia y brindar asistencia militar y humanitaria al valiente pueblo de Ucrania, al tiempo que restablece el liderazgo de los Estados Unidos en temas claves como cambio climático, la democracia y los derechos humanos” (2022).

de los Estados Unidos por varias razones: 1. Más allá del valor de la democracia, muchos naciones están agobiadas del uso selectivo que Washington hace de esta exigencia; 2. Como señalamos más arriba, muchas veces para el gobierno de los Estados Unidos que un Estado sea democrático implica también que sea pro estadounidense en todos los temas de agenda global; 3. Existe una tendencia por parte de Washington a no comprender las tradiciones político-culturales de otras naciones y esto es muy relevante en momentos como el actual donde el poder global transita hacia Oriente con China a la cabeza.

Consecuentemente, en un contexto de pérdida relativa de hegemonía se validaron varias políticas que ya hemos mencionado. La administración Biden reivindicó a la OTAN; identificó a Rusia antes de la invasión a Ucrania como un Estado autoritario; mantiene vigente la geoestrategia del *establishment* globalista que pretende evitar la proyección de políticas comunes entre países europeos (especialmente Alemania y Francia), Rusia y China y, finalmente, en caso que Rusia resulte muy dañada por la invasión a Ucrania, los Estados Unidos tendrá en su haber señalar a Moscú como una "autocracia fracasada". Esta situación es un hecho empírico y simbólico importante en tanto en los últimos años a Washington le ha costado defender la idea de que el éxito sólo estaba asociado a la dupla democracia-capitalismo. Finalmente, la decisión de armar a Ucrania para enfrentar la guerra con Rusia genera una consecuencia que no puede tipificarse como no predecible: la asistencia militar incluye a los grupos neonazis que tienen presencia en Ucrania. Como explica Aris Roussinos (2022):

Ucrania no es un Estado nazi, como afirma la propaganda de Putin, sino una democracia imperfecta. Pero la extrema derecha y los neonazis sí tienen un peso militar que han venido ganando en gran medida en el campo de batalla,

y perjudican no sólo a Rusia, sino a la propia Ucrania. Denunciarlos no es hacerle el juego a la invasión, sino poner de relieve los peligros que entraña su potencial crecimiento, quizás sobre las propias ruinas del Estado ucraniano.

Entre los grupos que ya recibían financiamiento del Estado ucraniano se destaca Azov, pero existen otros como Karpatska Sich, Tradición y Orden, el grupo neonazi C14, la milicia de extrema derecha Freikorps. Ahora todos estos grupos poseen armas occidentales y, en cierta medida, son considerados héroes nacionales en un contexto internacional de fuerte crecimiento de las extremas derechas, incluso en los Estados Unidos. De hecho, los mismos demócratas en 2019 los percibían como una amenaza porque solicitaron que fueran calificados como grupos terroristas (Owen, 16 de octubre de 2019). Si a los demócratas les preocupan dichas fuerzas en su país, no deberían aliarse con ellas en el exterior.

#### f- Las corporaciones siempre presentes

Otro grupo de actores que tienen intereses fuertemente ligados a la logística de la guerra son las corporaciones. En opinión de Boaventura de Sousa Santos:

(L)a política exterior (y la democracia) de los Estados Unidos está dominada por tres oligarquías (no sólo hay oligarcas en Rusia y Ucrania): el complejo militar-industrial; el complejo gasífero, petrolero y minero; y el complejo bancario-inmobiliario. Estos complejos tienen ganancias fabulosas gracias a las llamadas rentas monopólicas, situaciones privilegiadas de mercado que les permiten inflar los precios. El objetivo de estos complejos es mantener al mundo en guerra y crear una mayor dependencia de los suministros de armas estadounidenses. La dependencia energética de Europa en relación con Rusia era inaceptable. Desde el punto de vista de Europa, no se trataba de dependencia, se trataba de racionalidad económica y diversidad de socios. Con la invasión de Ucrania y las san-

ciones, todo se consumió como estaba previsto, y la apreciación inmediata de los precios de las acciones de los tres complejos tenía champán esperándolos” (10 de marzo de 2022).

### **La Unión Europea y la incomodidad de ser un socio menor**

La incomodidad que vive la Unión Europea no sólo está dada por su vecindad con el territorio ucraniano, los desplazados del drama humanitario, etcétera, sino que encuentra, también, antecedentes tempranos como el rápidamente incumplido y ya mencionado compromiso entre Gorbachov y el Secretario de Estado Baker de no expansión de la OTAN hacia el este. La reciente desclasificación por parte del Instituto de Historia Contemporánea de Munich documenta la incomodidad que, en palabras del diplomático alemán Jürgen Chrobog, les ocasionó a funcionarios de alto nivel de la República Federal Alemana, aprovechar la retirada de las tropas soviéticas para sacar ventaja (Reggiani, 2022). En una misma línea, el presidente francés de entonces, François Mitterrand, se quejó de las repúblicas bálticas afirmando que no se podía arriesgar todo lo conseguido en las negociaciones 2+4 sólo para ayudar a países que no han tenido existencia propia en 400 años (Reggiani, 2022). La incomodidad no se quedó allí y devino, además, en la asunción por parte de los europeos de un rol como socio menor, cristalizado en la imposición de la postura estadounidense en el ámbito de las conversaciones para la reunificación alemana. Así como ello fue evidente cuando se les advirtió que en el futuro no podía excluirse la expansión de la OTAN como opción (Reggiani, 2022), es un hecho que ha vuelto a repetirse con la reciente exclusión del AUKUS –tratado de seguridad para la región del Índico y el Pacífico entre los Estados Unidos, Australia e Inglaterra– que tomó por sorpresa a los líderes de la UE (de Sousa Santos, 2022).

La invasión de Ucrania no fue la excepción al persistir la incomodidad: Kiev prohibió el ingreso a Ucrania del presidente alemán Frank-Walter Steinmeier a quien se le acusó de cultivar estrechas relaciones con Moscú, no tomar en serio las advertencias sobre las amenazas rusas a Europa del este y a Ucrania, en particular, apoyar los gasoductos Nord Stream y participar en el veto alemán al ingreso de Ucrania en la OTAN como ministro de Asuntos Exteriores de Merkel en 2008 (Anónimo, 2022a). Y aunque el actual canciller Olaf Scholz tomó una postura donde es claro el apoyo a Ucrania (que incluye el envío de armas) la incomodidad persiste por otros medios, como la elevada dependencia de hidrocarburos –mencionada en la prensa como la trampa energética a través de la cual Europa financia a Putin–. Por ejemplo, Serbia votó en abril en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU para suspender a Rusia del grupo por su invasión a Ucrania. Sin embargo, obtuvo a cambio la eximición por parte de la UE de sus sanciones a las importaciones rusas de petróleo y gas (Anónimo, 2022b). Y, si bien a fines de mayo de 2022, los líderes de la UE superaron semanas de división para llegar a un acuerdo sobre la prohibición parcial del petróleo ruso, el gas abre nuevas brechas en el bloque. El primer ministro irlandés, Micheal Martin, calificó al embargo parcial como un “momento decisivo”, pero dejó en claro que el consenso sobre el gas será más difícil (Ponikelska, Tadeo y Valero, 2022). Cabe reconocer que, por ejemplo, Alemania importa el 55% de su consumo de gas, apareciendo en la lista países como Polonia, Italia Letonia, República, Eslovaquia y Hungría con diferentes niveles de dependencia gasífera. En este ámbito, profundizar la dependencia económica de Europa va de suyo con la estrategia del socio menor, en este caso, en términos energéticos, y funcional a la estrategia globalista. El mencionado complejo gasífero, petrolero, minero estadounidense –al reemplazar el suministro

ruso— proveería los energéticos e indicaría hasta sus precios (de Sousa Santos, 2022). Alberto Hutschenreuter en la misma línea sostiene que “en el segmento energético la guerra funge funcional para los intereses estadounidenses porque impacta en la economía rusa, ‘desacopla’ a la UE (y especialmente a Alemania) de Rusia y, finalmente, deja a los Estados Unidos como potencial proveedor de Europa” (22 de mayo de 2022).

Por otro lado, cabe decir que la guerra entierra definitivamente el sueño paneuropeo o eje euroasiático, quedando Moscú en un peligroso estado de “soledad geopolítica” (Marin, 2022). En ese contexto, el rearme alemán anunciado por Scholz por más de 100 mil millones de euros, parece inscribirse funcional a la estrategia globalista. En palabras de Ramonet, es una verdadera revolución militar, que tendrá impactos geopolíticos y económicos (2022).

### **A modo de cierre**

El debate teórico sobre el conflicto es rico, pero no es novedoso. Entendemos que los orígenes de la guerra son multicausales y, por lo tanto, cada teoría otorga carácter explicativo a algunas variables y desconoce otras. Llama la atención la interpretación tan dispar que realizan sobre los mismos hechos y su impacto sobre el conflicto. Para los realistas la ampliación de la OTAN es central, mientras que para los enfoques poscoloniales y lo liberales la misma no tuvo ninguna influencia, mientras que para los neoconservadores todo estaría bien si Rusia se sometiera a los designios de Washington. Pensamos que la primera es una lectura acotada a los vínculos entre los grandes poderes, pero el segundo grupo realiza una interpretación romántica de las acciones de Occidente que tampoco se condice con la realidad, aunque subraya adecuadamente la influencia de las dinámicas políticas de Europa del este y las ex repúblicas soviéticas, el rol de la decadencia de Rusia como actor hegemónico y la resis-

tencia de Moscú a perder esa condición. Lo llamativo es que ninguna hace hincapié en la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos y en el intento de Washington de evitar posibles alianzas euroasiáticas que incluyan a Rusia y China y que acelerarían dicha pérdida.

En el mar de críticas que despertaron las posturas realistas es necesario destacar dos aspectos. Primero, aquellos que desde distintos lugares (el gobierno ruso, la prensa progresista y otras corrientes teóricas estadounidenses) le otorgan a dicho análisis un sustrato pro-ruso han olvidado que fueron los realistas y sus propuestas quienes sentaron las bases de la hegemonía global estadounidense en la segunda posguerra. No son pro-rusos ni revolucionarios, simplemente entienden la estabilidad del orden internacional desde una perspectiva que le otorga un papel central a los grandes poderes y a las zonas de influencia como mecanismos para generar un balance de poder. Por lo tanto, a ellos también les inquieta que el devenir de la guerra desestabilice a Europa, un aliado central de Washington. Segundo, resulta importante recordar las diferencias entre explicar y justificar. Al contrario de lo que señalan sus críticos, entendemos que las explicaciones del Realismo Clásico y Ofensivo no justifican la invasión de Putin y tampoco la legitiman. Lo que sí hacen es señalar que la reacción de Putin ante el avance de la OTAN —de acuerdo con la conducta de los grandes poderes— era predecible y, por lo tanto, no era conveniente provocarla.

Una crítica solvente es la de Tooze (2022) cuando argumenta que en la búsqueda interminable del Realismo para definir sensatamente los intereses nacionales y perseguirlos lo mejor posible, recurrir a la guerra, por parte de cualquier bando, debería reconocerse como lo que es. La crítica apunta a que no es correcto naturalizarla como una reacción lógica y obvia ante determinadas circunstancias, sino reconocerla como un acto radical y peligroso, cargado de consecuencias morales. Para el au-



tor cualquier pensador o político insensible ante esta cruda realidad debería ser juzgado en consecuencia.

En cuanto a los actores y a los hechos, volvemos a recalcar que la guerra la declaró Putin, pero coincidimos con Kagan (2022) que insistir en que la invasión fue totalmente “no” provocada es engañoso. La geoestrategia globalista adquirió un dinamismo notable desde el fin de la Guerra Fría y las acciones para alcanzar sus objetivos incluyeron el incumplimiento por parte de los Estados Unidos, Europa y la OTAN de varios de los acuerdos alcanzados a partir de 1989. Así las sucesivas ampliaciones de la OTAN; la continuidad del programa de Defensa Nacional con Misiles; la caracterización del gobierno ruso como una autocracia y la figura de Putin como un tirano; el rol de las corporaciones ligadas a la guerra; el apoyo creciente en armamentos a Ucrania desde antes de la guerra; los documentos de los *think tanks* marcando el camino para deteriorar a Rusia fueron “percibidos” por Moscú como parte de las históricas agresiones occidentales. En el marco de la guerra, el acoplamiento relativo de Alemania y Francia a las directivas estadounidenses debilitó el papel de Europa como actor con capacidad de decisión, pero vigorizó el proyecto de la geoestrategia globalista estadounidense.

Al momento de finalizar este artículo, las interpretaciones sobre la guerra se dividen entre: quienes argumentan que Putin se equivocó y deteriorará definitivamente las capacidades de Rusia; aquellos que aseguran que el triunfo de los Estados Unidos empodera los valores del orden internacional liberal y otros que refutan estas posturas y sostiene que recibimos información parcial sobre el desempeño militar y que las consecuencias económicas de la guerra están desquebrajando a la coalición occidental. Llamativamente nadie habla de una paz justa para Ucrania.

## Referencias bibliográficas

- Aldecoa, F. (15 de abril de 2022). La guerra es completamente contraria al derecho internacional. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-guerra-es-completamente-contraria-al-derecho-internacional/a-61468650>
- Anónimo (2022a). El rechazo de Kiev a Steinmeier es un error. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-rechazo-de-kiev-a-steinmeier-es-un-error/a-61465971>
- Anónimo (2022b). Presidente de Serbia evita imponer sanciones a Rusia. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/presidente-de-serbia-evita-imponer-sanciones-a-rusia/a-61890949>
- Arredondo, R. (2022). América Latina ante el conflicto en Ucrania: una respuesta desde un orden internacional basado en normas. *Análisis Carolina*. 9: 1-30.
- Bas Vilizzio, M. y Céspedes, M. (2022). Ucrania y el Derecho Internacional. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 22 (2): 85-89.
- Becerril, G. (2007). El poder del Derecho en el orden internacional: estudio crítico de la norma democrática. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. 15: 31-55.
- Bella, T. (24 de mayo de 2022). Kissinger says Ukraine should cede territory to Russia to end war. *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/24/henry-kissinger-ukraine-russia-territory-davos/>
- Biden, J. (17 de marzo de 2021). Biden dice concordar con que Vladimir Putin es un asesino. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/biden-dice-concordar-con-que-vladimir-putin-es-un-asesino/a-56902347>
- Brzeziński, Z. (1998). *El Gran tablero mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Busso, A. (30 de abril de 2003). *La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional* [Conferencia]. Centro de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

- Busso, A. (2008). *Estados Unidos y la Rusia de Putin: ni el regreso a la Guerra Fría ni la superación de las dudas históricas*. En *¿Una nueva guerra fría? Conflicto y Cooperación en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas* (pp. 23-38). Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Clinton, B. (23 de mayo de 2022). Joe Biden. *Time*. Disponible en: [https://time.com/collection/100-most-influential-people-2022/6177676/joe-biden-leaders/?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=time100&utm\\_term=&linkId=166278183](https://time.com/collection/100-most-influential-people-2022/6177676/joe-biden-leaders/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=time100&utm_term=&linkId=166278183)
- de Sousa Santos, B. (10 de marzo de 2022). Claves de una catástrofe anunciada. El lamentable papel de Europa en la guerra Rusia-Ucrania y las lágrimas que desató. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/406933-el-lamentable-papel-de-europa-en-la-guerra-rusia-ucrania-y-l>
- Friedman, T. (22 de febrero de 2022). Esta es la guerra de Putin, pero Estados Unidos y la OTAN no son enteramente inocentes. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/esta-es-la-guerra-de-putin-pero-estados-unidos-y-la-otan-no-son-enteramente-inocentes-nid22022022/>
- García Ruiz, C. (5 de marzo de 2022). La invasión de Ucrania y la (in)utilidad del Derecho Internacional. *The Conversation*. Disponible en: <https://theconversation.com/la-invasion-de-ucrania-y-la-in-utilidad-del-derecho-internacional-178387>
- Gevorgian, K. (2022). *Declaration of Vice-President Kirill Gevorgian* [Declaración]. Corte Internacional de Justicia. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-01-EN.pdf>
- Gresh, A. (2022). El Sur rechaza el doble discurso occidental. *Le Monde diplomatique*, 275.
- Hutschenreuter, A. (22 de mayo de 2022). De Bismarck a Scholz: la compleja realidad alemana frente a Rusia. *Infobae*. Disponible en: [https://www.infobae.com/opinion/2022/05/22/de-bismarck-a-scholz-la-compleja-realidad-alemana-frente-a-rusia/?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter#Echobox=1653250723-1](https://www.infobae.com/opinion/2022/05/22/de-bismarck-a-scholz-la-compleja-realidad-alemana-frente-a-rusia/?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1653250723-1)
- Kagan, R. (2022). The Price of Hegemony: Can America Learn to Use Its Power? *Foreign Affairs*. Vol. 10, Núm. 101.
- Kennan, G. (1990a). *Las fuentes de la conducta soviéticas y otros escritos*. GEL.
- Kennan, G. (1990b). America and the Russian future. *Foreign Affairs*. 69 (2): 157-166.
- Marin, C. (2022). La ampliación sin límites de la OTAN. *Le Monde Diplomatique*.
- Mearsheimer, J. (junio de 2015). *Un common core: The causes and consequences of the Ukraine Crisis* [Conferencia]. Universidad de Chicago. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=JrMiSQAGOS4&tab\\_channel=TheUniversityofChicago](https://www.youtube.com/watch?v=JrMiSQAGOS4&tab_channel=TheUniversityofChicago)
- Merino, G. (28 de marzo de 2022). El conflicto de Ucrania en mapas. *Pia Global*. Disponible en: <https://noticiaspia.com/el-conflicto-de-ucrania-en-mapas/>
- NATO (3 de abril de 2008). *Bucharest Summit Declaration* [Comunicado de prensa]. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)
- Nye, J. (3 de mayo de 2022). El poder suave después de Ucrania. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/soft-power-after-russia-war-in-ukraine-by-joseph-s-nye-2022-05?barrier=accesspaylog>
- Owen, T. (16 de octubre de 2019). House Democrats Just Demanded These Neo-Nazi Groups Be Prosecuted as International Terrorists. *Vice News*. Disponible en: <https://www.vice.com/en/article/59nqmj/house-democrats-just-demanded-these-neo-nazi-groups-be-prosecuted-as-international-terrorists>
- Pettinà, V. (2022). La invasión de Ucrania desde una mirada poscolonial. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/ucrania-rusia-putin/>

- Ponikelska, L., Tadeo, M. y Valero, J. (2022). Europe's Move Against Putin's Oil May Be Its Last for a While. *Bloomberg*. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-31/europe-s-move-against-putin-s-oil-may-be-its-last-for-a-while>
- Ramonet, I. (2022). Un conflicto global. *Le Monde diplomatique*.
- RAND Corporation (2019). *Overextending and Unbalancing Russia: Assessing the Impacts of Cost Cost-Imposing Options* [Documento de trabajo]. Disponible en: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_briefs/RB10000/RB10014/RAND\\_RB10014.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_briefs/RB10000/RB10014/RAND_RB10014.pdf)
- Reggiani, H. (2022). Cuando Alemania se oponía al avance de la OTAN hacia el este. *Le Monde Diplomatique*.
- Roussinos, A. (2022). La verdad sobre la extrema derecha ucraniana. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Rusia-Ucrania-guerra/>
- Ruiz Jiménez, J. (15 de abril de 2022). La guerra es completamente contraria al derecho internacional. *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-guerra-es-completamente-contraria-al-derecho-internacional/a-61468650>
- Tooze, A. (8 de marzo de 2022). John Mearsheimer and the dark origins of realism. *The New Statesman*. en: <https://www.newstatesman.com/ideas/2022/03/john-mearsheimer-and-the-dark-origins-of-realism>
- Xue, H. (2022). *Declaration of Judge Xue* [Declaración]. Corte Internacional de Justicia. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-03-EN.pdf>



# La guerra vuelve a Europa.

## *Pensar los conflictos en la transición hegemónica global*

*War returns to Europe.*  
*Considering conflicts in the global hegemonic transition*

**Por María Eugenia Cardinale\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 11 de septiembre de 2022.

### RESUMEN

El artículo de investigación se propone reflexionar sobre el conflicto ruso-ucraniano en el marco de un proceso de transición hegemónica de oeste a este, que supone disputas de poder entre una potencia en ascenso y la declinante potencia hegemónica. En esa puja por la supremacía global toda crisis (financiera, sanitaria, climática) o conflicto es evaluado bajo el prisma de sus consecuencias en el poder global. Y tiende a ser aprovechado por las potencias principales para incrementar u obtener mayor peso en el establecimiento de reglas de juego del sistema internacional. Para ello, las preguntas que guían el escrito se orientan a reflexionar sobre el orden mundial que parece reconfigurarse con este conflicto en territorio europeo: ¿Qué hizo posible llegar a una situación de agresión interestatal en Europa en pleno siglo XXI? ¿Qué tipo de conflicto es el que

se está librando en territorio ucraniano? ¿Es una guerra híbrida o una guerra convencional? ¿Qué orden internacional se perfila a partir de las cumbres de la OTAN, el G7 y los BRICS? La metodología es cualitativa, en este trabajo descriptivo-interpretativo se realiza una revisión de la bibliografía, de los análisis de expertos y de las declaraciones gubernamentales desde el inicio del conflicto en Ucrania (2014). La guerra ruso-ucraniana muestra una tendencia a estancarse y convertirse en una guerra de desgaste con una duración prolongada, Rusia buscó alejar a la OTAN de sus fronteras por razones de seguridad nacional y las nuevas consideraciones estratégicas de dicha organización definen a la Federación Rusa como principal enemigo, más un aumento de efectivos en el este europeo y una ampliación de aliados en las fronteras de Rusia con Europa (Suecia y Finlandia). Por lo tanto, se entiende que los Estados Unidos se posiciona como el principal

---

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Especialista en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales por la Universidad de Lanús. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Profesora e investigadora en Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Correo electrónico: eugenia.cardinale@uner.edu.ar

ganador de esta confrontación, recuperando posiciones de poder en el continente europeo.

**Palabras clave:** *Guerra, Hegemonía, Orden Internacional, Transición.*

## ABSTRACT

The article aims to reflect on the Russian-Ukrainian conflict, within the framework of the hegemonic transition process from the West to the East, which involves power disputes between a rising power and the declining hegemonic power. In this bid for global supremacy, every crisis (financial, health, climate) or conflict is evaluated under the prism of its consequences on global power. Also, it tends to be used by the major powers to increase or obtain weight in the establishment of rules of the game of the international system. To this end, the questions that guide this writing seek to reflect on the world order that seems to be re-configured with this conflict in European territory: What made it possible to reach a situation of interstate aggression in Europe in the XXI Century? What kind of conflict is being fought on Ukrainian territory? Is it a hybrid war or a conventional one? What international order is shaping up from the summits of NATO, the G7 and the BRICS? The methodology is qualitative, in this descriptive-interpretative work a review of the literature, expert analyses and government statements since the beginning of the conflict in Ukraine is carried out (2014). The Russo-Ukrainian war shows a tendency to stall and become a war of attrition with a prolonged duration, Russia sought to move NATO away from its borders, for national security reasons and the new strategic considerations of that Organization has define the Russian Federation as the main enemy, plus an increase in troops in Eastern Europe and an expansion of allies on Russia's borders with Europe (Sweden and Finland). Therefore, it is understood that the United States is positioned as the main winner of this confrontation, recovering positions of power on the European continent.

**Keywords:** *War, Hegemony, International Order, Transition.*

## Introducción

La Federación Rusa interviene militarmente en Ucrania el 23 de febrero de 2022, alegando proteger a las poblaciones ruso-parlantes del este ucraniano (como Donbás y Luhansk) de las violaciones a sus derechos básicos cometidos por el gobierno de Kiev. ¿Qué hizo posible llegar a una situación de agresión interestatal en Europa en pleno siglo XXI?

La historia de las Relaciones Internacionales da cuenta un sistema internacional moderno con características inmutables, hasta el presente, en lo que refiere al comportamiento de las principales potencias. El Imperio Zarista primero y la URSS, después, supusieron una amenaza para los intereses europeos, invariablemente; ya que chocaban sus ambiciones territoriales y de poder (entre Francia, Alemania—Prusia e Imperio Austríaco— y Reino Unido con Rusia) en los Balcanes (Imperio Otomano), en el Cáucaso y en las costas de los mares Báltico y Negro. A ello, se suman a fines del siglo XIX y principios del siguiente, nuevas potencias que, aliadas a Europa, miran como enemigo a Rusia (Imperio y, luego, URSS): los Estados Unidos y Japón (Pereira, 2001; Renouvin, 1982; Hobsbawm, 2012).

¿Cuáles eran los frentes de choque? Exactamente los mismos que en el presente siglo, corridos un poco sus márgenes, pero en esencia se trata de los mismos espacios. El Mar Negro, el Mar Báltico, la línea este-oeste en Europa y la delimitación de zonas de influencia allí. ¿Cuáles son los Estados involucrados (directa e indirectamente) en el conflicto actual? Exactamente los mismos que en los dos siglos anteriores, los cuales tienen asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, excepto Alemania y Japón. Hoy Europa se reconfigura como espacio supranacional, pero bajo el liderazgo de Alemania (principalmente) y Francia, las dos potencias continentales clásicas.

Gran Bretaña sigue involucrada, ya no desde la Unión Europea (UE), pero sí en el marco de la OTAN<sup>1</sup>, promoviendo allí posiciones militaristas en respuesta a la invasión rusa en Ucrania. Japón ocupa un asiento fundamental en las negociaciones de la OTAN (por primera vez) para enfrentar a Rusia, aunque no sea miembro de la organización, su participación está garantizada a través de los acuerdos en el G7. ¿Qué posición ocupa China? La misma pregunta parece venir haciendo Occidente desde hace dos siglos. Primero, fue invadida y dividida para terminar de debilitar al Imperio, luego las potencias occidentales avalaron la constitución de una República, más tarde, se opusieron al triunfo de la revolución comunista y al ingreso de la República Popular China al bloque soviético, negando su existencia como Estado soberano y alegando que la única China era la actual Taiwán, después, sacaron ventajas de las diferencias entre los gigantes comunistas (URSS y RPChina) y desplazaron a Taiwán de la ONU, los Estados Unidos reconoció a la China continental como la única China y le permitió ocupar su asiento permanente en el Consejo de Seguridad<sup>2</sup>. En el siglo XXI, se consolida el crecimiento y fortalecimiento de la RPChina como potencia económica global, en específico en la última década. Al disputarle protagonismo a los Estados Unidos en el mercado global, en la percepción estadounidense, pasó de ser considerado un Estado aliado a ser visto como competidor. Hasta ser posicionado, abiertamente, como una de las principales amenazas a su seguridad nacional, bajo administración Trump.

1 Organización del Tratado del Atlántico Norte, creada en 1949, en plena Guerra Fría, como organización militar defensiva frente a la URSS, bajo liderazgo de los Estados Unidos.

2 Para las precisiones de temas de Historia de las Relaciones Internacionales, véase, Pereira, 2001; Renouvin, 1982; Calvocoressi, 1996.

El mundo se encuentra hoy ante un nuevo ciclo de transición hegemónica<sup>3</sup>, en presencia de la puja por el poder global entre dos potencias: los Estados Unidos y China. Cada una de ellas cuenta con aliados respectivos, Europa y Japón permanecen donde estuvieron en la historia del sistema internacional. La clave es Rusia, que a partir de la asunción de Putin al gobierno se propuso recuperar la capacidad de influencia internacional tradicional de ese país y generó, a su vez, altos niveles de crecimiento económico y, con ello, mayor peso en el sistema internacional a lo largo del presente siglo. La Federación Rusa, todavía potencia militar (no se puede obviar su capacidad nuclear), es la principal aliada de China en este nuevo esquema de balance de poder global, y su función primordial en esa alianza es el aporte estratégico militar y energético.

Realizar este breve recorrido permite explicar que el mundo se ha movido de una percepción neoliberal de globalización, interconexión y des-fronterización, exaltada en la posguerra fría, hacia un retorno de perspectivas nacionalistas, Estado-céntricas y de sistema internacional clásico, con su competencia por el poder en un escenario anárquico, más propio del realismo y el neorealismo. Esta tendencia se fue agravando a medida que re-crudieron las capacidades de otros Estados emergentes (BRICS<sup>4</sup>) en la disputa de poder

3 “[...] the experience of the modern world has been marked by a succession of “world powers” -Portugal, the Dutch Republic, Britain, twice, and the United States- exercising leadership in the global arena.” (Modelski, 2009: 231).

4 Se trata de un foro de concertación para temas económico-financiero-comerciales entre Brasil, China, Rusia, India y Sudáfrica (los nombres se ubican tal como se expresan en el acrónimo del nombre del bloque según las iniciales de los estados participantes), creado en 2009.

con los Estados Unidos y, posterior a la crisis financiera internacional de 2007/2008, se intensificó esa mirada Estadocéntrica, coincidiendo con el incremento de las capacidades económicas globales de China, favorecida progresivamente por su posición privilegiada en el mercado internacional. La pandemia global del virus Sars-Cov-2 vino a consolidar estos procesos, produciendo la clausura del tránsito y los intercambios, el cierre de fronteras, así como el refuerzo de los discursos ultranacionalistas durante el 2020 (Cardinale, 2021).

Todo esto nos sitúa frente a un esquema geopolítico clásico o a un tradicional juego de poder en el tablero internacional como describe el realismo, es decir, en concreto para la guerra en Ucrania, un enfrentamiento armado por territorios y recursos (capaces de incrementar el poder). De acuerdo con Agnew (2005: 18), y desde el pensamiento geopolítico crítico:

Hace mucho tiempo que esta imaginación geopolítica estructura la política mundial a modo de un contexto global envolvente en que los Estados compiten por el poder más allá de sus fronteras, se hacen con el control (formal e informal) de zonas menos modernizadas –y de sus recursos– y aventajan a otros Estados importantes en la lucha mundial por la supremacía global. La combinación de todas esas características es la que hace que la imaginación geopolítica sea especialmente moderna.

Siguiendo a Morgenthau, para el realismo clásico, “el equilibrio de poder y las políticas tendientes a su preservación no sólo son inevitables, sino que además son un factor estabilizante esencial en la comunidad de naciones soberanas” (1986: 209), esto significa que la propensión natural del sistema internacional, en ausencia de cualquier autoridad central (anarquía), es hacia la competencia entre potencias en la búsqueda por generar contrapoder (y equilibrio) de cara al Estado hegemónico. Sin embargo, los movimientos estra-

tégicos clásicos (territoriales y económicos), se encuentran enmarcados hoy en capacidades tecnológicas de digitalización, comunicación e información de gran complejidad y alcance, que permiten aumentar las facultades de presión, bloqueo, disuasión y ataque cibernético, con potencial para afectar la vida cotidiana de la población civil y los elementos básicos de subsistencia, como, por ejemplo, los sistemas energéticos que proveen luz o agua.

¿Qué tipo de conflicto es el que se está librando en territorio ucraniano? La pregunta sobre cómo definirlo es necesaria para poder abordarlo y entender sus implicancias en el orden internacional: ¿Es una guerra híbrida o una guerra irrestricta? ¿Estamos ante el retorno de la guerra clásica? ¿Es una combinación de todas ellas? ¿Qué significaría una escalada militar en este contexto?

Las consecuencias sociales, económicas y ambientales ya se hicieron evidentes en el resto del planeta (escases de alimentos y de petróleo, aumento de los precios de esos productos, complicaciones para el comercio por el bloqueo económico que pesa sobre Rusia, millones de refugiados, etcétera). Este sigue siendo un mundo de interdependencia y vinculación global, más allá de las perspectivas nacionalistas, y una guerra en el corazón de Eurasia tiene, de forma inevitable, efectos a escala internacional.

Por otra parte, las repercusiones sobre el sistema internacional y el equilibrio de poder se hicieron tangibles, particularmente en las últimas semanas de junio de 2022, con las diversas cumbres entre ambos polos en disputa por la primacía global: OTAN y G7, por una parte, BRICS, por la otra. ¿Es esta una nueva Guerra Fría como afirman algunos autores (Kaldor, 2016 en Simonoff, 2022) o se trata del ascenso hegemónico de China *vis a vis* la pérdida de gravitación internacional de los Estados Unidos, de corte unipolar?

Para revisar estas cuestiones, el presente artículo de investigación utiliza una me-



todología cualitativa, basada en la revisión crítica de la bibliografía y de los análisis recientes de expertos en torno a la guerra Rusia-Ucrania (2022), para presentar un trabajo descriptivo-interpretativo.

### **Crisis internacionales múltiples y la guerra en territorio europeo**

Para poder enmarcar y comprender la invasión rusa a Ucrania es preciso considerar el contexto en el cual tiene lugar e identificar allí las tendencias de mediano y de largo plazo, parte de las cuales ya se han mencionado en la introducción, y las condiciones actuales que dan cuenta de crisis múltiples y entrelazadas ocurridas en la última década. Para ello, es necesario precisar algunos supuestos teóricos y conceptos clave a utilizar.

Con el fin de ubicar teóricamente las tipologías de conflicto armado se parte de recordar que los conflictos en Europa, a partir de la Revolución Francesa, cuentan con una serie de patrones recurrentes que explican dos siglos de guerras continuas en ese Continente: son guerras convencionales que se libran por territorios y en nombre de la soberanía o la seguridad nacional.

Para la mirada tradicional de las Relaciones Internacionales (RRII) la seguridad nacional o la defensa “está atada a criterios de territorialidad ya que el Estado es el objeto referente, tanto por su valor institucional y territorial como por ser el único que puede proveer bienestar a sus ciudadanos/as” (Cardinale, 2018: 50). En ese marco, la seguridad tiende a ser pensada en términos materiales y las herramientas para su garantía se basan en la acumulación de fuerzas militares y económicas. “La lógica principal tiene que ver con garantizar la seguridad y supervivencia de ese Estado” (Cardinale, 2018: 50). Para este enfoque ortodoxo: “Las amenazas son preponderantemente externas (interestatales) y se propone una separación estricta de lo interno y lo internacional” (Cardinale, 2018: 50).

Las guerras convencionales se rigen por una serie de normas tradicionales y consensuadas en tratados, tipificados por el Derecho Internacional Humanitario y reguladas por Naciones Unidas. De igual modo, hay dos principios clásicos de las RRII utilizados como fundamentos clave a la hora de denunciar la invasión rusa como agresión: la no intervención en los asuntos internos de otro Estado y el respeto por la integridad territorial. Ambos constituyen partes esenciales de la soberanía estatal en su plano externo. Si bien preceden a la creación de Naciones Unidas y son inmanentes al origen del sistema internacional en sí mismo, fueron recogidos por la Carta de ONU. Para Simonoff (2022: 2):

La decisión de iniciar una guerra contra Ucrania por parte del presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, representa una clara violación a los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas, como lo son los de Integridad Territorial y Soberanía, amparándose en el derecho a proteger a las minorías rusas que viven en las provincias separatistas de Donbás y Luhansk, y a la pérdida de neutralidad de Kiev frente a Occidente.

Ahora bien, desde la década de 1970 —y más fuertemente a partir de la posguerra fría—, fueron surgiendo y reconociéndose nuevos esquemas de conflictos donde se hace uso de la violencia, pero no pueden encuadrarse en los principios de la guerra convencional interestatal, que es llevada adelante por fuerzas armadas con instrumentos militares. La escalada de tecnologías, dispositivos y medios de las violencias por grupos armados con fines privados (a diferencia de los combatientes con fines políticos en una guerra de liberación nacional, por ejemplo, que son reconocidos y se encuadran en el derecho internacional), o criminales, generó respuestas en las planificaciones de defensa estatales.

Se trata de conflictos asimétricos donde se desdibujan las categorías de combatiente y no

combatiente (por lo tanto, la población civil es blanco de ataques), no están claros los frentes de batalla y la violencia abarca a la sociedad en su conjunto. (Bartolomé, 2017).

Contemplando la innovación en los conflictos, con el uso de nuevas tecnologías digitales globales, se los tipifica más recientemente como guerras híbridas y/o guerras irregulares. Hoffman fue el teórico que conceptualizó a la guerra híbrida como “una combinación de la letalidad de la guerra estatal con el fanatismo de la guerra irregular” (2007: 38). Esto incluye la contratación de combatientes privados que suelen ser provistos por corporaciones transnacionales.

Para Bartolomé (2017), la guerra irrestricta pretende ser un instrumento innovador sobre la guerra, que promueve una nueva estrategia al sumar medios no militares a los aspectos militares tradicionales, tales como: herramientas legales (*lawfare*), cuestiones económicas (*boicots*, bloqueos, etcétera), psicológicas (utilización de los *mass media*, desinformación), también las redes informáticas y los ciberataques, entre otros. Estas guerras tienen la particularidad de no estar contempladas en el derecho internacional y, por lo tanto, no pesa sobre ellas regulación, por lo que tienden a volverse absolutas (en términos simbólicos y culturales) y transnacionales (en sus efectos globales). De allí, su mayor capacidad de daño sobre las vidas civiles y las infraestructuras básicas de los pueblos afectados.

Tokatlián (2022) refiere al conflicto en Ucrania como guerra global, y la entiende como una modalidad distinta a todas las existentes en el pasado “remoto y reciente”.

La invasión de Rusia a Ucrania, violatoria del imperativo principio de derecho internacional que prohíbe el uso de la fuerza, dio comienzo a una guerra militar propiamente dicha. A esta ofensiva la siguió una lucha armada desigual que ha generado miles de muertes y millones de refugiados. Distintas fuerzas irregulares –an-

tiguamente denominadas mercenarios– provenientes de diferentes países se hicieron presentes en el campo de batalla.

A eso debe sumarse, para el autor, la guerra económica declarada por los Estados Unidos y Europa contra Rusia, con el objetivo de “modificar el comportamiento de Rusia, Occidente lanzó una andanada de sanciones variadas; económicas, comerciales, financieras, individuales” (Tokatlián, 2022), medidas destinadas a forzar al Kremlin “a limitar y eventualmente cesar, su acción militar” (Tokatlián, 2022). Se estableció luego una “tercera forma de guerra”; una guerra “por encargo” (*proxy war*). Tokatlián (2022) sitúa su origen en abril de 2022 cuando Biden hace un llamado para un cambio de régimen en Rusia. “A partir de allí el monto y la calidad de la ayuda militar a Ucrania por parte de los Estados Unidos y Europa se han incrementado notablemente” (Tokatlián, 2022).

En sus inicios la guerra parecía ser un intento de incursión militar rápida por parte de Moscú, orientada a ocupar los territorios del este ucraniano y forzar a Zelensky a reconocer la proclamada autonomía del Donbás y Luhansk –que Putin avaló con su reconocimiento– y, principalmente, para evitar el ingreso de Ucrania a la OTAN. Es necesario, para comprender el involucramiento de la OTAN, revisar el contexto previo a la agresión rusa.

Desde fines de la década de 1990, y a pesar de los acuerdos establecidos con la ex URSS con respecto a zonas de influencia rusa, la OTAN ha ido avanzando hacia el este europeo, desde dos perspectivas; por un lado, en la ampliación de objetivos y alcances que implicaron la meta de garantizar la estabilidad en los países adyacentes a los territorios de los miembros de la organización; y, por el otro, en la incorporación de nuevos socios del este, ex miembros del Pacto de Varsovia (bloque comunista) e inclusive Estados que fueron miembros de la URSS (los Estados bálticos

fueron los primeros en ser incorporados). Países como Ucrania, en los acuerdos establecidos entre la URSS/Federación Rusa y los Estados Unidos en la posguerra fría, debían permanecer neutrales y no pertenecer a ningún tratado de defensa o seguridad colectiva regional. La primera crisis relevante al respecto se produjo en 2008 en Georgia, ex República socialista de la URSS, cuando anunció su interés en ingresar a la OTAN.

El cambio de orientación en Ucrania se produce en 2014, cuando el gobierno de Yanukovich (pro ruso) es desplazado por movilizaciones populares, conocido como la Revolución de Maidán (entendido como golpe blando por el gobierno de Rusia), se dio inicio a una serie de protestas contra el nuevo gobierno pro-occidental, tanto en Crimea como en el este ucraniano, y esto derivó en una guerra civil en las regiones del Donbás (con mayoría de población rusoparlante) opuestas al ingreso de Ucrania en la UE y la OTAN, entendiendo el peligro de que su cultura y su lengua sean suprimidas (Simonoff, 2022; Cebrián, 2022). Crimea fue intervenida por Rusia y por un plebiscito decidió su unión a la Federación Rusa. Occidente ha negado legitimidad a dicho procedimiento de decisión popular, pero no intervino más que con algunas sanciones económicas.

Desde ese momento en adelante, una guerra irregular con combatientes privados (mercenarios) y violaciones graves a los derechos humanos de los ucranianos del este, por parte de su gobierno, ha tenido lugar hasta el inicio de la agresión militar directa rusa. Las denuncias realizadas por Rusia al respecto han sido silenciadas en Europa y los Estados Unidos, y en el marco de una guerra híbrida tampoco se hicieron eco los medios de comunicación occidentales (Muso, 2022).

El incentivo más profundo de los Estados Unidos para ampliar la OTAN y atraer a los países del este europeo hacia vínculos más estrechos con Occidente no responde tanto a la

amenaza rusa como a la competencia por la supremacía global en su disputa con China. El plan del gobierno chino ha sido durante todo el siglo XXI la instauración de una zona de cooperación económica (comercio, inversiones y finanzas) desde Asia Pacífico a Europa, la denominada *Nueva Ruta de la Seda*, que en sentido estricto serían al menos dos: una ruta por tierra y otra por mar, incluyendo el Océano Índico y el Mediterráneo. El actor clave en las negociaciones era Alemania, quien, en el marco de estos acuerdos con China se acercó a Rusia para el establecimiento de un nuevo gasoducto (Gandásegui, 2017; Cardinale, 2022). El gobierno de Biden ha impulsado nuevos ingresos a la OTAN en respuesta a los avances de Pekín, como forma de recuperar la iniciativa en Eurasia en el escenario de la competencia por la hegemonía, dados los retrocesos efectuados por Donald Trump con sus aliados europeos. En ese contexto, Ucrania vuelve a las conversaciones con Europa para ingresar a la UE y con los Estados Unidos para integrar la OTAN.

### **Crisis ambiental, sanitaria y económica global: antecedentes inmediatos de la guerra**

La pandemia global desatada por el virus Sars-Cov-2 puso en evidencia la grave crisis climática y ambiental en la que está inmerso el mundo, dado que la interdependencia genera la transmisión transversal y global de todos los fenómenos, ya sean sanitarios, ambientales, financieros, entre otros. La respuesta automática de los Estados fue sellar fronteras y clausurar movibilidades, una solución propia de un sistema internacional moderno, más acorde al siglo XIX que al actual, y que no sirvió para frenar el avance del virus por todo el globo con consecuencias muy graves. Ahora bien, esa pandemia llega en un contexto de lenta recuperación de la crisis financiera de la década anterior, con condiciones de inseguridad humana (guerras, ingobernabilidad, hambrunas,

etcétera) en África, Medio Oriente y América Central, que impulsaron la migración de millones de personas hacia Occidente. La intensificación de las movilidades humanas, en la última década, posicionó el tema como la principal amenaza transnacional a la seguridad nacional e internacional, generando procesos de securitización de las migraciones, criminalización de migrantes y militarización de fronteras (Cardinale, 2021).

Las reacciones de las dos principales potencias fueron opuestas entre sí, mientras el gobierno de Donald Trump negó la pandemia y la gravedad del virus, priorizó la economía y la apertura de mercados y circulación; el gobierno de Xi Jinping clausuró ciudades enteras (de millones de habitantes) e inició un proceso de aumento de su poder blando<sup>5</sup> a nivel internacional, donando mascarillas, garantizando respiradores o insumos sanitarios clave en plena emergencia sanitaria global al resto del mundo, incluso Europa. La competencia hegemónica se trasladó luego, desde el segundo semestre 2020, a una “guerra por las vacunas”, quién podía obtener la primera vacuna disponible, a qué precios o con qué efectividad pasó a ser el principal tema de disputa.

El escenario pandémico agravó las ya débiles relaciones UE y los Estados Unidos, durante el gobierno de Trump. Para inicios de 2022, algunos mandatarios europeos declamaban la necesidad de una mayor autonomía en defensa y seguridad para poder diferenciarse de los intereses estadounidenses. Hasta se llegó a cuestionar las razones de continuidad de una organización como la OTAN (Domecq,

2022). Las consecuencias de la pandemia, además de los millones de vidas perdidas en todo el mundo, también fueron socioeconómicas. En el 2022, cuando la economía global parecía recuperar lentamente el crecimiento, se inicia una guerra en Europa que agrava la provisión de alimentos y petróleo, encareciéndose sus precios y amenazando con una crisis alimentaria generalizada.

### **¿Hacia un (otra vez) nuevo orden mundial? La mirada desde las Relaciones Internacionales**

Puede suponerse que la decisión rusa de ir a la guerra estuvo consensuada con China. Los datos concretos muestran que Putin tomó reaseguros antes de ir a la guerra en Ucrania: firmó nuevos acuerdos energéticos con China, sustituyó algunas importaciones y reforzó sus reservas monetarias. Previendo sanciones sobre su economía, logró con estas medidas anticipadas aplazar el impacto. Sin embargo, parte de esas sanciones ya muestran sus consecuencias en los mercados globales.

China permaneció en una posición equidistante, no apoyando directamente a Rusia, pero tampoco asumiendo “la guerra económica” sobre Moscú, hasta la cumbre de los BRICS. En las semanas previas a la invasión, siguiendo a Ríos (2022) se pudo observar el intento chino para un entendimiento diplomático con Bruselas que habilitara moderación frente a Rusia y mayor distancia con los Estados Unidos. El objetivo era una solución negociada entre la UE y Rusia. Pekín quiso aprovechar el distanciamiento europeo con los Estados Unidos producido por Trump y las declamadas metas de mayor autonomía securitaria. Las gestiones chinas fracasaron y Europa, finalmente, se realineó con Washington y su discurso más duro. Así, la guerra iniciada por Rusia tuvo un efecto que resulta contraproducente para Moscú: logró revivir una OTAN que estaba en decadencia (Fiott, 2022).

---

5 “el *poder blando*, ligado a conceptualizaciones liberales, denota la habilidad de afectar la conducta de otros, por lo general a través de recursos intangibles, para obtener resultados preferidos a través de atracción y cooptación” (Nye, 2003: 30; 2004: 4; 2008: 29; 2011: 21) (Masullo, 2011: 9).

Por su parte, los discursos gubernamentales y de los medios de comunicación de los países de la OTAN muestran una doble vara, al juzgar a Rusia (por una intervención similar a la que los Estados Unidos y sus aliados vienen realizando desde la década de 1990: Kosovo, Afganistán, Irak, Libia, Siria, etcétera), y al responder a la ola de refugiados/as ucranianos/as desatada por la agresión rusa. Si la tendencia observable era hacia el crecimiento de la ultraderecha en Occidente, este conflicto potenció sus apoyos. Mientras que proliferaron y se sostuvieron campos de refugiados y de detención en Europa —y en sus países vecinos en acuerdo con la UE—, para retener el flujo migratorio de poblaciones de Asia y África, calificadas como amenaza, la ola de refugiadas/os ucranianas/os es recibida con los brazos abiertos y no parecen suponer ningún peligro.

¿Era evitable el conflicto? Desde ciertos sectores del realismo en RRII y desde perspectivas críticas, la respuesta es afirmativa. Mearsheimer ha advertido muchas veces, desde una postura realista, sobre la amenaza que supondría para Rusia una extensión de la OTAN en Ucrania. Ya en el 2014, acusaba a los Estados Unidos y sus aliados de ser responsables por la crisis en ese país. En una entrevista de la revista *The New Yorker*, acerca de la guerra, afirma que todos los problemas comenzaron en la Cumbre de la OTAN de 2008, donde se emitió la declaración que avalaba la posibilidad de ingreso de Georgia y Ucrania:

Los rusos dejaron inequívocamente claro en ese momento que veían esto como una amenaza existencial, y trazaron una línea en la arena. Sin embargo, (...) hemos avanzado para incluir a Ucrania en Occidente para hacer de Ucrania un baluarte occidental en la frontera de Rusia. (...) La expansión de la OTAN es el corazón de la estrategia, pero también incluye la expansión de la UE, e incluye convertir a Ucrania en una democracia liberal pro-estadounidense, y, desde

una perspectiva rusa, esta es una amenaza existencial (2022).

Acharya (2022), en su perspectiva poscolonial, indica que este conflicto infringe aún más daño a un orden internacional liberal debilitado (establecido post Segunda Guerra Mundial, caracterizado por un esquema multilateral con liderazgo de los Estados Unidos y con un conjunto de organizaciones como Naciones Unidas o el FMI), con sus instituciones deslegitimadas y con escasa capacidad de respuesta frente a una realidad global compleja. La crisis desatada por la guerra en Ucrania, afirma el autor, supondrá un freno para el multilateralismo, paralizará el Consejo de Seguridad y limitará la cooperación entre las principales potencias (Estados Unidos y China).

Con respecto al orden internacional liberal en crisis y las normas diferentes requeridas para la nueva competencia estratégica, Chomsky (2022) señala que en los discursos gubernamentales y académicos estadounidenses “ahora es de rigor rechazar el orden internacional que se basa en la ONU en favor de un “orden internacional basado en reglas”, con el entendimiento tácito de que Estados Unidos establece efectivamente las reglas”. Sobre el conflicto ruso-ucraniano, Chomsky reconoce la existencia de opciones distintas al uso de la fuerza, que Putin, y también los Estados Unidos, ignoraron. “Putin podría haber aprovechado las oportunidades, que eran reales, de apelar a Alemania y Francia para llevar adelante la proyección de un “hogar común europeo”, con ello hace mención a “un sistema europeo sin alianzas militares desde el Atlántico hasta los Urales, incluso más allá, que sustituya al sistema atlantista basado en la OTAN de subordinación a Washington”. Este parece ser el tema de fondo en disputa, con el claro triunfo de la administración Biden en el logro de un sistema atlantista reforzado y ampliado.

En junio de 2022, se realizan tres reuniones cumbres clave para el futuro del orden internacional: la cumbre virtual de los BRICS primero, la cumbre del G7 y la de la OTAN en Madrid. La OTAN decidió duplicar el número de efectivos en territorio europeo, particularmente en las fronteras con Rusia, pasando de mantener los denominados grupos de combate a brigadas. El Secretario General de la organización especificó que “El objetivo es lanzar el mensaje de que estamos listos para proteger y defender cada pulgada de territorio aliado” (Gómez, 2022). La clave es la revisión del Concepto Estratégico de la OTAN, donde Rusia ha sido declarada la principal amenaza para la organización y China es mencionada, por primera vez en sus considerandos, como gran desafío estratégico, no como amenaza directa. También se aprobó el ingreso de Suecia y Finlandia, neutrales desde la Guerra Fría, dada su cercanía con Rusia, y se ratificó el apoyo a Ucrania, lo que significa en los hechos que los aliados aumenten sus gastos en defensa a un 2% del PBI y el compromiso explícito de los Estados Unidos y Reino Unido de incrementar sus envíos militares a Ucrania. De igual modo, responde a las solicitudes de España de refuerzo del flanco sur de la OTAN (Ceuta y Melilla y el límite con África). Por supuesto que se instó a Putin a poner fin a la guerra unilateralmente.

Ramonedá observa, respecto a lo acordado en la cumbre de Madrid, que “aunque sea inevitable para frenar a Putin, no se puede aceptar acriticamente que Europa vuelva a depender de los Estados Unidos en un contexto inquietante de regresión nacionalista y desglobalización” (2022). Federici, por su parte y en sentido similar, declara en una entrevista previa a las definiciones de la OTAN:

No hay ningún dilema. Hay que condenar la guerra de Rusia contra Ucrania. Nada puede justificar la destrucción de ciudades, la matanza de inocentes, el terror en el que se ven obliga-

dos a vivir miles de personas. En este acto de agresión se ha violado mucho más que la soberanía. Sin embargo, también debemos condenar las numerosas maniobras con las que los Estados Unidos y la OTAN han contribuido a fomentar esta guerra, y la decisión de los Estados Unidos y la UE de enviar armas a Ucrania, lo que prolongará la guerra indefinidamente. El envío de armas es especialmente censurable si se tiene en cuenta que la invasión rusa podría haberse detenido si los Estados Unidos hubiera dado a Rusia la garantía de que la OTAN no se extendería hasta sus fronteras (2022).

Ahora bien, Putin logró, de cara a las cumbres del G7 y de la OTAN, que el bloque de los BRICS —el cual no condenó abiertamente su accionar bélico, como tampoco lo hicieron individualmente ninguno de sus Estados miembro—, realice una reunión cumbre para mostrar que Moscú no está aislado de la comunidad internacional. Este gesto simbólico resulta de particular relevancia en estos momentos, en especial porque en respuesta a las sanciones económicas, el comercio de Rusia (mayormente energético) se direccionó hacia sus socios del bloque, como India y China. La Argentina fue convocada por China a participar, ya que la potencia asiática impulsa una ampliación del espacio de concertación. La declaración de la cumbre al respecto de la guerra no incluye condenas, sólo la idea de retomar las negociaciones para lograr un acuerdo de paz entre Rusia y Ucrania, sin dar detalles ni propuestas concretas sobre ello (*Infobae*, 2022).

Al examinar el conflicto y sus antecedentes parece evidente que el gran ganador de esta guerra y de este escenario de conflicto con consecuencias globales, es Estados Unidos. En coincidencia con Ramonedá, puede entenderse que “(l)a invasión de Ucrania, ante la impotencia de los europeos, ha permitido a Washington tomar la iniciativa, marcar los ritmos y los tiempos, y evidenciar la incapaci-

dad de la Unión Europea de defenderse por sí sola, en lo militar y en lo diplomático” (2022). De este modo, los Estados Unidos extiende su brazo militar en el continente europeo y queda abierta la puerta para colaboraciones futuras en el espacio Indo-Pacífico desde la OTAN, tal como fue planteado por Japón en la cumbre del G7 (Kishida, 2022).

El orden internacional parece favorecer la delimitación de una nueva polarización del poder, con bloques definidos de forma más nítida, luego de estas cumbres y sus declaraciones, con los Estados Unidos y la República Popular China como líderes respectivos. Denominarlo nueva guerra fría supondría aceptar que el principal elemento de choque es ideológico o estratégico-militar. No obstante, en esta nueva reconfiguración de orden/desorden mundial el eje sobre el que se asienta la división es económico-financiero y tecnológico.

Por último, la prolongación de la guerra en Ucrania, tal como se perfila por lo observado hasta aquí, retrasa las posibilidades y recursos para hacer frente a las crisis múltiples mencionadas; socioeconómica, migratoria y ambiental, desde la pandemia; y, ahora también añadido a ello, crisis alimentaria y energética a consecuencia directa del conflicto.

### **A modo de conclusión**

Militarmente, las últimas semanas han significado un avance importante para Rusia en el control de los territorios del este ucraniano. Sin embargo, si el objetivo de la OTAN es continuar proveyendo armas a Ucrania de manera limitada y gradual, la guerra se convierte en una guerra de desgaste, que puede tener una duración de largo aliento. Si la escalada militar está fuera de consideración, por la amenaza nuclear, la negativa de Kiev a negociar, y el apoyo de los Estados Unidos para que así se haga, puede devenir en un conflicto prolongado con mayores y más graves consecuencias socioeconómicas, ambientales, alimentarias y migratorias.

La esperanza parece estar en la posibilidad de persuasión que tenga la UE sobre Zelensky. La visita de mandatarios de Italia, Alemania, Francia y Rumania a Kiev, días antes de la cumbre de la OTAN, avalando el pedido de ingreso de Ucrania a la comunidad europea, puede tener como solicitud de contrapartida que Zelensky acepte modificaciones territoriales en el este ucraniano, tal vez concediendo la autonomía a los territorios del este. Eso posibilitaría una nueva ronda de negociaciones con Rusia.

Por ahora, se observa un mundo dividido en bloques o regiones, que desde el G7 definieron como enfrentamiento entre democracias y autocracias. Las tradicionales potencias occidentales frente al resto del mundo, a través de un grupo de Estados emergentes (excepto China que ya trascendió dicha categoría) con el 40% de la población mundial y un cuarto de PBI mundial. La línea divisoria se torna más fuerte, particularmente a partir de las definiciones de la OTAN, que dan a la RPCChina la categoría de desafío estratégico. El hecho de que Rusia sea declarada la principal amenaza para la organización no resulta novedoso ni sorprendente, es sólo una reedición actualizada de una rivalidad de siglos.

Para el resto del mundo el objetivo debe ser, y sobre todo para las organizaciones de la sociedad civil, los intelectuales y los movimientos sociales, pensar alternativas para la paz que signifiquen una propuesta digna para los pueblos bajo fuego. Particular importancia reviste para ello el reconocimiento del principio de autodeterminación de los pueblos, que debería ser promovido por la comunidad internacional para que los y las ucranianas puedan decidir libremente su destino.

### **Referencias bibliográficas**

Acharya, A. (2022). Europe Just Became the World's Most Dangerous Place. *Barron's Magazine Online*.

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Titivillus.
- Calvocressi, P. (1996). *Historia política del mundo contemporáneo: de 1945 a nuestros días*. Madrid: Akal.
- Cardinale, M. E. (2018). *Seguridad internacional y derechos humanos. En busca de una mirada autónoma para América del Sur*. Buenos Aires: Teseo.
- Cardinale, M. E. (2021). La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 16 (1): 177-196.
- Cardinale, M. E. (22 de abril 2022). ¿La guerra convencional todavía existe? *Revista Riberas*. Disponible en: <https://riberas.uner.edu.ar/la-guerra-convencional-todavia-existe/>
- Cebrián, J. L. (24 de enero 2022). Ucrania, de Aristófanes a Kissinger. *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/opinion/2022-01-24/ucrania-de-aristofanes-a-kissinger.html?rel=buscador\\_noticias](https://elpais.com/opinion/2022-01-24/ucrania-de-aristofanes-a-kissinger.html?rel=buscador_noticias)
- Chomsky, N. (2022). Entrevista de Polychroniou. *Revista CTXT*. Núm. 282. Disponible: <https://cxtx.es/es/20220301/Politica/38974/Noam-Chomsky-guerra-Ucrania-Rusia-Putin-EEUU-OTAN-geopolitica-Polychroniou.htm>
- Domecq, J. (26 de mayo 2022). Agenda exterior: OTAN y autonomía estratégica europea. Entrevistas. *Revista Política Exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-otan-y-autonomia-estrategica-europea/>
- Fiott, D. (26 de mayo 2022). Agenda exterior: OTAN y autonomía estratégica europea. Entrevistas. *Revista Política Exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-otan-y-autonomia-estrategica-europea/>
- Gandáségui (h), M. (2017). *Hegemonía, geopolítica y Estados Unidos*. En M. Gandáségui (h). (2017). (Coord.). *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional* (pp. 66-83). México D.F: Siglo Veintiuno Editores - CLACSO.
- Gómez, M. V. (27 de junio 2022). La OTAN lanzará el mayor refuerzo militar en el este de Europa frente a la amenaza rusa. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-06-27/la-otan-lanzara-el-mayor-refuerzo-militar-en-el-este-de-europa-frente-a-la-amenaza-rusa.html>
- Hobsbawm, E. (2012). *La era de la revolución (1789-1848)*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Kishida, F. (28 de junio 2022). La visión de Japón en la cumbre de la OTAN. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-06-28/la-vision-de-japon-en-la-cumbre-de-la-otan.html>
- Masullo, J. (2011). Sobre el poder blando y el biopoder. Evaluando el potencial impacto y limitaciones de M. Foucault en las Relaciones Internacionales. *Student Paper 05. Instituto Barcelona de Estudios Internacionales*. Repositorio. Student Papers Serie, Año académico 2010-2011. Disponible en: [https://www.ibe.org/ibe\\_studentpaper05\\_71883.pdf](https://www.ibe.org/ibe_studentpaper05_71883.pdf)
- Mearsheimer, J. (2022). *Entrevista. Chotiner, I. Why John Mearsheimer blames the U.S. for the crisis in Ukraine*. En *The New Yorker*. Q&A Section. 1 de marzo. Disponible en: <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/why-john-mearsheimer-blames-the-us-for-the-crisis-in-ukraine>
- Modelski, G. (2009). *Long Cycles in Global Politics*. En J. Wiener y R. Schrire. *International Relations*. Encyclopedia, Vol. 1 (pp. 230-252). Londres: UNESCO/EOLSS.
- Musto, M. (28/06/2022). Mesa Redonda: “El desmantelamiento de la OTAN es un requisito fundamental de la democracia”. Étienne Balibar, Silvia Federici y Michael Löwy reflexionan sobre la guerra en Ucrania, el papel de la OTAN y los escenarios futuros. *Revista CTXT*. Núm. 286. Disponible en: <https://cxtx.es/es/20220601/Politica/40089/Marcello-Musto-Silvia-Federici-Etienne-Balibar>



- Michael-Lowy-OTAN-mesa-redonda-guerra-Ucrania-Putin.htm
- Pereira, J. C. (2001). *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Ramoneda, J. (30 de junio 2022). La OTAN, la guerra y el nihilismo. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2022-06-30/la-otan-la-guerra-y-el-nihilismo.html>
- Renouvin, P. (1982). *Historia de las Relaciones Internacionales*, Tomo II. Madrid: Ediciones Akal.
- Ríos, X. (2022). China ante la guerra en Ucrania: ¿una de cal y otra de arena? *Revista CTXT*. Núm. 282. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20220301/Firmas/39013/Xulio-Rios-china-guerra-invasion-Ucrania-OTAN-UE-Estados-Unidos-Rusia.htm>
- Rizzi, A y Gómez. M. V. (30 de junio 2022). Los aliados de la OTAN comprometen más dinero y armamento pesado para Ucrania. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-06-30/los-aliados-de-la-otan-comprometen-mas-dinero-y-armamento-pesado-para-ucrania.html>
- Simonoff, A. (2022). Una mirada panorámica de la guerra ruso-ucraniana. *Miradas del Sur Global*. Sección Mirada Multipolar. Disponible en: <https://miradasdelsurglobal.com/una-mirada-panoramica-de-la-guerra-ruso-ucraniana/>
- Tokatlián, J. G. (30 de mayo 2022). Ucrania: la guerra global. *Clarín*. Sección Opinión. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/ucrania-guerra-global\\_0\\_YY0mtQYxvc.html](https://www.clarin.com/opinion/ucrania-guerra-global_0_YY0mtQYxvc.html)



# La guerra en Ucrania y los partidos políticos. *Posiciones en la Argentina y en Uruguay.*

*The war in Ukraine and political parties.  
Positions in Argentina and Uruguay.*

**Por María Cecilia Míguez\*, Diego Hernández  
Nilson\*\* y Camilo López Burian\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 13 de septiembre de 2022.

## RESUMEN

El reciente conflicto en Ucrania sacudió al sistema internacional en varios sentidos. El 24 de febrero, Vladimir Putin ordenó el inicio de la intervención militar. Los países de la región se posicionaron de modos diversos al respecto. En algunos casos esa posición remite a tradiciones históricas continentales y/o nacionales, como la no intervención, la no injerencia, el derecho internacional y la solución pacífica de las controversias. En otros, se hizo sentir el peso de los vínculos económicos o bien de la distancia con los Estados Unidos. El recrudecimiento de los conflictos entre las potencias mundiales también pone en evidencia las distintas asociaciones de los países latinoamericanos, los vínculos de dependencia y la com-

plejidad de su inserción internacional. Por esa razón, nos proponemos estudiar los argumentos y posiciones de los distintos partidos políticos y la internas en algunos de ellos, para acercarnos a la comprensión de los profundos debates respecto de la inserción económica y política internacional que viven la Argentina y Uruguay.

**Palabras clave:** *Conflicto en Ucrania, Partidos Políticos, Argentina, Uruguay, Política Exterior.*

## ABSTRACT

The recent conflict in Ukraine shook the international system in several ways. On February 24, Vladimir Putin ordered the start of military intervention. The countries of the

\* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

\*\* Doctor en Sociología Política por la Universidade Federal de Santa Catarina. Correo electrónico: diegohernandeznilson@gmail.com

\*\*\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

region took different positions on the conflict. In some cases, this position refers to historical continental and/or national traditions, such as non-intervention, non-interference, international law and the peaceful settlement of disputes. In others, the weight of economic ties or distance from the United States was felt. The intensification of conflicts between world powers also highlights the different associations of Latin American countries, the links of dependence and the complexity of their international insertion. For that reason, we propose to study the arguments and positions of the different political parties and the internal politics in some of them, to approach the understanding of the deep debates on the international economic and political insertion that Argentina and Uruguay are going through.

**Keywords:** *Conflict in Ukraine, Political Parties, Argentina, Uruguay, Foreign Policy.*

## Introducción

El reciente conflicto en Ucrania sacudió al sistema internacional en varios sentidos. El 24 de febrero, Vladimir Putin ordenó el inicio de la intervención militar en Ucrania a través de tres frentes: por el norte desde Bielorrusia, desde el este a través del Donbás, la región donde había reconocido recientemente la independencia de dos repúblicas separatistas (repúblicas populares de Donetsk y Lugansk); y desde la península de Crimea, zona que Rusia controla desde 2014. Como han afirmado muchos especialistas en el tema, tributarios de las corrientes realistas en sus diversas versiones –como George Kennan, Henry Kissinger y John Mearsheimer–, la avanzada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este desde la década de 1990 es un elemento insoslayable para explicar los acontecimientos actuales. Complementariamente, también debe considerarse el intento de reconfiguración de Rusia como potencia mundial impulsado por Putin en las últimas dos décadas y sus efectos sobre el espacio post-

soviético, entre los que se incluye el reciente postulado de un “mundo ruso” que Moscú debe defender, y la recuperación de la tradicional identidad geopolítica rusa, históricamente guiada por la necesidad de asegurar un amplio espacio de dominio o influencia en su entorno próximo, como salvaguarda frente a amenazas externas. Otros elementos a considerar son: el recrudescimiento de las pujas por la hegemonía global, los conflictos políticos en Ucrania, su estrecha vinculación con las estrategias de inserción internacional del país y la política interna rusa.

Los Estados Unidos, la Unión Europea y sus principales socios en el sistema internacional condenaron el ataque, pero descartaron involucrarse directamente en el conflicto armado. En cambio, impulsaron varias declaraciones de condena en foros internacionales, coordinaron sanciones económicas contra Rusia y aprobaron paquetes de ayuda militar, humanitaria y financiera a Ucrania.

El avance sobre territorio ucraniano por parte de Rusia combina razones geopolíticas con decisiones simbólicas, y al igual que la defensa de Ucrania, incluye apelaciones históricas que remiten a las tendencias de mediana y de larga duración en la historia de las Relaciones Internacionales. El conflicto puso en evidencia además la crisis del orden de seguridad europeo que emergió luego de la Guerra Fría. China e India, actores centrales del globo, se abstuvieron el 25 de febrero en la votación de la resolución presentada por los Estados Unidos y Albania en el Consejo de Seguridad de la ONU con el objeto de condenar la invasión rusa a Ucrania (propuesta a la postre vetada por Rusia).

Las imágenes de la guerra son dolorosas. Por otro lado, esta guerra colocó sobre el tapete –una vez más– la doble vara que rige el sistema internacional. Grandes medios masivos occidentales de opinión y comunicación condenan el accionar de Putin y guardan silencio respecto de las guerras producidas en los úl-

timos treinta años y las víctimas provocadas por el accionar de los Estados Unidos en el mundo. En América Latina, la guerra impacta también de modos múltiples, incluidos los aspectos económicos. Los gobiernos de la región se han posicionado de modos diversos frente al conflicto armado y en el plano interno también se desatan diferencias que se entrelazan con las dinámicas políticas entre oficialismo y oposición. Los países de la región se posicionaron de modos diversos respecto del conflicto. En algunos casos esa posición remite a tradiciones históricas continentales y/o nacionales, como la no intervención, la no injerencia, el derecho internacional y la solución pacífica de las controversias. En otros, se hizo sentir el peso de los vínculos económicos o bien de la distancia con los Estados Unidos. El recrudecimiento de los conflictos entre las potencias mundiales también pone en evidencia las distintas asociaciones de los países latinoamericanos, los vínculos de dependencia y la complejidad de su inserción internacional

Por todo esto, este artículo de investigación tiene por objetivo analizar las posiciones de los partidos políticos argentinos y uruguayos respecto del actual conflicto armado entre Rusia y Ucrania. Ambos países que son miembros del MERCOSUR, así como los restantes de la región, han tenido posiciones diversas en cuanto a la inserción internacional y en ambos se han puesto en evidencia diferentes visiones en las fuerzas políticas respecto al actual conflicto bélico iniciado en febrero de 2022.

En cuanto a los Estados Parte del MERCOSUR, en el mes de marzo, Jair Bolsonaro se mantuvo sin condenar a Vladimir Putin, mientras Uruguay y Paraguay fueron los más enfáticos. En efecto, el continente se ve atravesado por las dinámicas de puja entre las potencias y la dependencia de sus economías por los vínculos establecidos con cada una de ellas. El primer signo disonante dentro del bloque fue cuando Paraguay, como Estado Parte en ejercicio de la Presidencia *pro tempore* del

MERCOSUR, hizo una condena temprana a la invasión rusa en la Organización de los Estados Americanos (OEA), iniciativa a la que no se sumaron ni la Argentina, ni Uruguay ni Brasil. El presidente argentino Alberto Fernández venía de su gira por China, a la que había agregado una escala en Rusia. En esa oportunidad, ratificó la intención argentina de profundizar los vínculos bilaterales. Bolsonaro estuvo en Moscú pocos días después. En Uruguay, se exhibieron, como veremos a lo largo de este artículo, posiciones iniciales que fueron enmendadas por el presidente Luis Lacalle Pou, quien se había mostrado profundamente crítico respecto de Rusia en sus declaraciones públicas<sup>1</sup>. Brasil, miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mantuvo la histórica posición de su Cancillería y afirmó “la necesidad de una solución negociada que tenga en cuenta los legítimos intereses de seguridad de Rusia y Ucrania, así como la necesidad de respetar los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”<sup>2</sup>

La cancillería argentina, en un primer momento y en el ámbito de la OEA, se abstuvo junto a Brasil, Bolivia y México de firmar la declaración de condena unilateral a la operación rusa, en una línea coherente con la postura proclive a la no injerencia y la solución ne-

---

1 “Lacalle Pou ordenó revisar voto y Uruguay adhiere a condena a Rusia en la OEA”, *Bloomberg En línea*. 27-02-2022. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2022/02/27/lacalle-pou-ordeno-revisar-posicion-y-uruguay-adhiere-a-condena-a-rusia-en-la-oea/>

2 Conflicto OTAN-Rusia: AL y MERCOSUR tensionados entre las declaraciones políticas y la economía real. *MERCOSUR ABC*. 04-04-2022. Disponible en: <https://www.mercosurabc.com.ar/conflicto-otan-rusia-al-y-mercosur-tensionados-entre-las-declaraciones-politicas-y-la-economia-real>

gociada entre las partes en conflicto. Luego, en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que está actualmente bajo su dirección temporaria, el canciller Santiago Cafiero adoptó la condena a la intervención militar rusa, posiblemente en la línea del compromiso político con Washington. Por otra parte, Paraguay, Uruguay y Brasil fueron parte de una declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores firmada en febrero de 2022 que rechazaba “la invasión” de Rusia a Ucrania y expresaron en una carta al canciller Dymitro Kubala su gran solidaridad con el Pueblo y el gobierno de Ucrania. La Argentina se abstuvo de participar. En ello quedaron evidenciados los matices dentro del gobierno brasileño, que no acompañó la resolución de la OEA, pero su canciller sí ratificó esta nota. Recientemente trascendió una carta del ministro de Finanzas de Rusia, Anton Siluanov, a su par brasileño solicitando el “apoyo de Brasil para prevenir acusaciones políticas e intentos de discriminación en instituciones financieras internacionales y foros multilaterales.”<sup>3</sup>

A todas estas diferencias, se suman las posiciones divergentes en las fuerzas políticas, que replican otros clivajes de la historia reciente y de larga data en la región. Por esa razón, nos proponemos estudiar los argumentos y posiciones de los distintos partidos políticos y la internas en algunos de ellos, para acercarnos a la comprensión de los profundos debates respecto de la inserción económica y política internacional que viven la Argentina y Uruguay.

---

3 “Rusia busca la ayuda de Brasil para evitar que lo expulsen del FMI y del Banco Mundial.” *CNN en Español*. 15-05-2022. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/15/rusia-brasil-fmi-banco-mundial-expulsion-reux/>

## **2. La política exterior de Alberto Fernández y la posición del gobierno argentino**

El gobierno del Frente de Todos, encabezado por Alberto Fernández (2019), se encontró desde el inicio en una importante encrucijada, teniendo que responder al mandato electoral que lo llevó al poder –que cuestionaba el rumbo conservador de las políticas de la Alianza Cambiemos– y, al mismo tiempo, capeando la crisis económica, la pandemia causada por el COVID-19 y la negociación con del Fondo Monetario Internacional. Hubo signos importantes de alineamiento con fuerzas progresistas en la región, como la posición de la Argentina respecto del Golpe de Estado en Bolivia y la relación actual con este país, la participación en el Grupo de Puebla, la salida del Grupo de Lima y el respeto a tradicionales posiciones de la política exterior argentina, como la defensa de la no injerencia. En efecto, la asunción de Alberto Fernández implicó un nuevo cambio de estrategia a nivel internacional respecto del gobierno de Mauricio Macri que se había caracterizado por el aperturismo, el endeudamiento y los gestos políticos con las grandes potencias tradicionales del sistema mundial (Míguez, 2017). Así, el conflicto entre Rusia y Ucrania encuentra a la Argentina bajo un gobierno que:

- Intenta no alinearse bajo la égida de los Estados Unidos, aferrándose a la tradición no injerencia y solución pacífica de las controversias. Lo demuestra, con matices, en los casos de Venezuela, Nicaragua y Cuba.
- Cerró un acuerdo de Facilidades Extendidas con el Fondo Monetario Internacional, lo que reduce sus márgenes de autonomía respecto de esa misma potencia y condiciona el rumbo de la recuperación económica.
- Continuó profundizando los vínculos con China, ya que, en febrero de 2022, la Argen-

tina se incorporó a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda.

- Busca posicionar a la Argentina en temas de agenda multilateral como el cambio climático y las agendas de género y diversidad.
- Se propone profundizar el reclamo de soberanía de las Islas Malvinas distanciándose de su gobierno predecesor.
- En un contexto de total disgregación, mantiene la posición de defensa del MERCOSUR.

Por ejemplo, con respecto a la región y la situación en Venezuela, hubo importantes virajes. Hacia el fin de la presidencia de la Alianza Cambiemos (el 03 de diciembre de 2019), la Argentina había participado de la decisión de activar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y, en esa oportunidad, los países miembros del Tratado dieron a conocer un listado de sanciones financieras y restricciones de viaje contra el gobierno de Nicolás Maduro. El 10 de diciembre, el mismo día de la asunción, Fernández dejó sin efecto las medidas asumidas previamente. El nuevo presidente demostró abiertamente sus diferencias con la posición de Luis Almagro, Secretario General de la OEA y su actuación en el Golpe de Estado en Bolivia. También en signo rápido, la cancillería argentina condenó el Golpe liderado por Jeanine Áñez y otorgó el asilo a Evo Morales, así como a otros cuatro exfuncionarios de su gobierno. Hay que recordar que el canciller de Macri, Jorge Faurie, había afirmado en el mes de noviembre de 2019, que no se trataba de un Golpe de Estado, sino de una “crisis institucional” porque “las fuerzas armadas no han asumido el poder.”<sup>4</sup> Meses después, se sabría que el gobierno de Macri

envió armas, sobre las que existe la suposición de que podrían haber sido utilizadas en la represión llevada a cabo por el gobierno encabezado por Áñez contra las movilizaciones que buscaban impedir el golpe. Actualmente, está en curso una causa judicial en curso al respecto.<sup>5</sup> El Parlamento argentino, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, con mayoría peronista, sí condenó al Golpe de Estado como tal, a pesar de la negativa de Cambiemos,<sup>6</sup> cuyos representantes hacían

---

5 Los hechos que dieron origen a esta investigación fueron denunciados el 12 de julio de 2021 por el ministro de Justicia, Martín Soría; la entonces ministra de Seguridad, Sabina Frederic y la titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Mercedes Marcó del Pont. Se encuentran imputados el ex presidente Mauricio Macri; sus ministros de Seguridad y Defensa, Patricia Bullrich y Oscar Aguad; el entonces embajador en Bolivia, Normando Álvarez García; al ex director general de la Gendarmería Nacional, Gerardo José Otero; y los entonces directores de Logística y Operaciones de esa fuerza, Rubén Carlos Yavorski y Carlos Miguel Recalde, respectivamente. El fiscal del fuero Penal Económico Claudio Navas Rial imputó también a los ex funcionarios del gobierno de Cambiemos Marcos Peña (jefe de Gabinete), Jorge Faurie y Fulvio Pompeo (secretario de Asuntos Estratégicos de la Nación).

6 Cambiemos fue una coalición política nacional de la Argentina inscrita en 2015 a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Llevó como candidato presidencial a Mauricio Macri. En 2019, los partidos integrantes de Cambiemos inscribieron una nueva coalición electoral denominada Juntos por el Cambio, incluyendo en la misma a un sector del peronismo representado por quien había sido

---

4 “Jorge Faurie, sobre Bolivia: Esto no es un Golpe de Estado”. *Diario Perfil*. 11-11-2019. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-faurie-sobre-bolivia-esto-no-es-un-golpe-de-estado.phtml>

énfasis en sus alocuciones al uso abusivo del poder por parte de Evo Morales, e incluso a la noción de “Golpe democrático”.<sup>7</sup> Cuando asumió Fernández en diciembre de 2019, Felipe Solá, Ministro de Relaciones Exteriores, fue enfático en la condena oficial, y Evo Morales, tras permanecer un mes en México, junto con su vicepresidente, Álvaro García Linera, y miembros de su gabinete también perseguidos, fueron asilados en la Argentina donde permanecieron hasta noviembre de 2020, cuando finalmente pudieron regresar a Bolivia tras el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) (Míguez, 2019).

En la misma línea de revertir el rumbo del anterior gobierno, en un comunicado de prensa del 24 de marzo de 2021, la Cancillería argentina dio a conocer la salida del país del Grupo de Lima, cuyo accionar convergía con los Estados Unidos, “al considerar que las acciones que ha venido impulsando el Grupo en el plano internacional, buscando aislar al gobierno de Venezuela y a sus representantes, no han conducido a nada.”<sup>8</sup> Y en el comunicado de prensa se hacía especial referencia al acuciante contexto de pandemia y a las negativas consecuencias de las sanciones aplicadas al país caribeño por parte de la potencia del norte.

---

jefe de la bancada kirchnerista en el Senado Miguel Ángel Pichetto.

- 7 “El Congreso de Argentina condena el Golpe de Estado en Bolivia” *Nodal*. 13-06-2019. Disponible en: <https://www.nodal.am/2019/11/el-congreso-de-argentina-condena-el-golpe-de-estado-en-bolivia/>
- 8 “La República Argentina se retira del Grupo de Lima”. *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina*. 24-03-2020. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-republica-argentina-se-retira-del-grupo-de-lima>

En cuanto al Cono Sur, Fernández asumió en un contexto difícil del MERCOSUR, cuestionado fuertemente en Brasil y en Uruguay. La relación con Brasil constituye un escenario central por la relevancia estratégica que tiene como socioeconómico, y el gobierno argentino tiene aún abiertas una importante cantidad de negociaciones. A la situación crítica previa, se agregaron las diferencias políticas profundas en términos de proyectos económicos y sociales con el gobierno de Bolsonaro y luego la pandemia causada por el COVID-19 con su impacto económico. Brasil es el principal socio comercial de la Argentina. Las exportaciones constituyen un 12,7% del total y de ese país proviene el 19,2% de las importaciones argentinas. En el último año, han crecido tanto las exportaciones hacia ese destino (en un 20,3%) como las importaciones (en un 23,3%). La balanza comercial es deficitaria para la Argentina (INDEC, 2022). Por su parte, nuestro país se posiciona en cuarto lugar entre los mayores proveedores de Brasil, y se ubica tercera, detrás de China y de los Estados Unidos como compradora de sus productos<sup>9</sup>. Con la asunción de Fernández Daniel Scioli fue nombrado embajador en ese país, y Gustavo Béliz,<sup>10</sup> Secretario de Asuntos Estratégicos. La tríada Solá, Scioli, Béliz comenzó siendo la clave de una política internacional que buscara apoyos en Europa, cercanía con la línea ideológica del Papa Francisco, continuara la relación económica y política con China, y promoviera espacios de distancia respecto de los Estados Unidos.

La renegociación de la deuda externa tanto con acreedores privados como con el FMI marcó la gestión de las Relaciones Interna-

---

9 Véase: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. Disponible en: <http://comexstat.mdic.gov.br/es/geral>

10 Fue el candidato argentino a presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



cionales y más directamente la función de la cartera de economía a cargo por entonces de Martín Guzmán. Para ello, requería construir nuevos apoyos en el continente, viendo que tanto en Brasil como en Uruguay predominan fuerzas políticas con las que no existe una cercanía política. El triunfo de Luis Lacalle Pou en Uruguay también fue en ese sentido, y la relación con Brasil se constituyó en un punto débil.

El único encuentro entre Fernández y Bolsonaro fue virtual, en la reunión Cumbre del MERCOSUR realizada los primeros días del mes de julio de 2020. La posición del gobierno argentino fue la de profundizar la complementariedad de los países del bloque para la generación de cadenas de valor con capacidad de exportación, partiendo de las posibilidades tecnológicas y productivas existentes. La posición de Brasil fue fuertemente neoliberal de la mano de su ministro de economía Paulo Guedes. En la línea de apertura también convergen Luis Lacalle Pou y Mario Abdo. Esta circunstancia hizo que la diplomacia argentina debiera manejarse del modo más pragmático posible para evitar la parálisis o ruptura del bloque, tal como lo demostró la cooperación en la negociación respecto del déficit hídrico del río Paraná. Un punto pendiente ha sido y es la fuerte intención de esos otros tres países de avanzar en acuerdos de liberalización comercial, así como la revisión del Arancel Externo Común (AEC). En marzo de 2020, la Argentina se retiró de las negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio con Corea del Sur, Canadá, India, Singapur y Líbano. Esta posición se extendió a lo largo de 2020, pero en 2021 se retomaron diálogos no solamente con la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), sino también con Corea del Sur y Singapur. En septiembre también se retomaron negociaciones con la India, para ampliar el acuerdo

firmado en 2004.<sup>11</sup> En cuanto al AEC, Macri y Bolsonaro se habían comprometido a reducir el gravamen a los productos extrazona y que otorga condición de Unión Aduanera al bloque, a pesar de la oposición de varios sectores económicos en cada uno de los Estados. Con la asunción de Fernández, fue el mandatario brasileño quien comenzó más fuertemente a impulsar la rebaja generalizada de esta herramienta central del bloque regional para defender su producción y empleo frente a las importaciones. Uruguay y Paraguay tienen una posición aperturista. En noviembre de 2021, el canciller Santiago Cafiero<sup>12</sup> junto con su par brasileño, Carlos Alberto França, alcanzaron en Brasilia un acuerdo para reducir un 10% el AEC para la mayor parte de los bienes.<sup>13</sup> En un logro de la política frente a las pretensiones económicas de Guedes, fue posible conciliar posiciones y dejar afuera algunos sectores sensibles. Esta situación se consideró un triunfo de la diplomacia política de Itamaraty frente a la posición más extrema del Ministerio de Economía. Recientemente la situación vuel-

---

11 “MERCOSUR avanza en sus vínculos comerciales con India” *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina*. 08-09-2021. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanza-en-sus-vinculos-comerciales-con-india>

12 Asumió en el mes de septiembre en reemplazo de Solá con posterioridad a la derrota electoral del oficialismo en las elecciones de medio término.

13 “Brasil y Argentina acuerdan reducción de arancel externo común del MERCOSUR.” *France 24*. 09-10-2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211009-brasil-y-argentina-acuerdan-reduccion-de-arancel-externo-comun-del-mercosur>

ve a complejizarse, porque las autoridades económicas brasileñas anunciaron hacia fines de mayo de 2022 una nueva reducción transitoria del 10%, que la Argentina considera unilateral.

Respecto de la pandemia por el COVID-19, la exacerbada competencia entre las potencias por el predominio mundial se hizo evidente. Tal como han señalado Malacalza y Fagaburo:

Las potencias productoras extrarregionales utilizaron las transacciones de vacunas para obtener accesos, así como gestionar, mantener y sostener posiciones de influencia política y económica para sus países y sus empresas.” En este contexto, los mercados latinoamericanos fueron parte de esa disputa geopolítica, y así como se ha evidenciado históricamente en otras áreas de la economía, esos intereses se entrelazan con las dinámicas internas. Ante la desarticulación institucional y política de los países del sur, sus estrategias para enfrentar la enfermedad mostraron respuestas unilaterales y aisladas, y con un declive de la agenda programática de salud de las estructuras de integración regional (2022: 8).

La situación del endeudamiento en el caso argentino, las dificultades y vaivenes en el proceso de negociación con el FMI, sin duda,ignan la inserción internacional. En el mes de marzo de 2022, se firmó un acuerdo de facilidades extendidas con el FMI en marco de una difícil negociación y de una interna política cada vez más abierta en el seno del oficialismo. Tal como afirmó Noemí Brenta, estar bajo un acuerdo del FMI siempre implica condiciona- lidades que recortan el poder decisorio y soberano, sin embargo, rescató que a diferencia de otros acuerdos firmados por nuestro país este “no lo obliga a cortar gastos y no lo obliga a políticas de austeridad que recortan el crecimiento” (2022: s/d).

El presidente del bloque de la Cámara de Diputados, y líder de la agrupación política

La Cámpora, Máximo Kirchner, renunció a dicha presidencia y expresó con una carta su posición contraria a la firma del acuerdo. Una gran cantidad de diputados pertenecientes al Frente de Todos votaron en contra del acuerdo en el parlamento y también expresaron en un documento sus diferencias con la gestión del presidente y del Ministro de Economía, Martín Guzmán. Las diferencias entre el ala más cercana a la figura presidencial y un sector más directamente alineado con la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner se hicieron más evidentes, incluso en el ámbito de la política internacional.

El inicio del conflicto bélico encontró a la Argentina en pleno contexto de renegociación de la deuda externa. Como se afirmaba en la introducción, el presidente Fernández visitó Rusia a principios del mes de febrero de 2022, antes de dirigirse a China, a la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno, y de ratificar el ingreso del país a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda. El presidente argentino, en la reunión bilateral con Putin afirmó querer avanzar en el acuerdo de asociación estratégica integral entre ambos países, para así profundizar un vínculo que le permitiera a la Argentina menor dependencia de otras potencias tradicionales e incluso de los organismos internacionales de crédito. Fernández afirmó que era momento de encontrar “la manera en que la Argentina se convierta en la puerta de entrada” de Rusia en América Latina.<sup>14</sup> Los vínculos con la Federación Rusa fueron muy importantes durante las presidencias del Frente para la Victoria (Míguez, 2016), y la

---

14 “Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina.” *Agencia Telam*. 03-02-2022. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>

profundización de esas relaciones bilaterales, basadas particularmente en apoyos políticos relacionados con cuestionamientos del *statu quo* global, fue fundamental para garantizar el aprovisionamiento de vacunas Sputnik V a la Argentina. A días de esa visita de Fernández y de sus declaraciones, se produjo el avance de Rusia sobre Ucrania.

En la más reciente Cumbre de las Américas realizada en Los Ángeles, el presidente de los Estados Unidos buscó conciliar posiciones con el ala política republicana, representada en el senador Marco Rubio y el presidente del BID Mauricio Claver Carone, y decidió no invitar a los mandatarios de Cuba, Nicaragua y Venezuela por considerar que no han sido electos en forma democrática. Ello refleja un retroceso respecto de la incorporación de Cuba a dicha cumbre en 2015, y también la influencia de algunos sectores demócratas, como el senador Bob Martínez, afín a la conciliación con los republicanos. Como el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, decidió ante esa discriminación no asistir, el gobierno argentino se vio en la encrucijada de resolver su posición, en un contexto de dependencia respecto de los Estados Unidos en términos de las negociaciones por la deuda externa y el monitoreo de la economía por parte del FMI. Luis Arce y Xiomara Castro tampoco asistieron, plegándose a la posición mexicana.

Las presiones de Biden lograron que tanto Gabriel Boric como Alberto Fernández asistieran. Lo mismo con Bolsonaro, aunque las razones eran distintas. Si bien la actitud del presidente argentino fue cuestionada por algunos sectores del Frente de Todos, por alejarse de la alianza que el Grupo de Puebla puede representar para América Latina, lo cierto es que el mandatario como actual presidente *pro tempore* de la CELAC aprovechó su discurso para ser profundamente crítico. Criticó a los Estados Unidos por ejercer una especie de derecho de admisión, así como por el hecho de que el BID por primera vez no tiene un presidente latino-

americano. Fue duro con Luis Almagro, dijo: “La OEA, si quiere ser respetada y volver a ser la plataforma política regional para la cual fue creada, debe ser reestructurada removiendo de inmediato a quienes la conducen.”<sup>15</sup> Fernández incluso reiteró el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, señalando que el logo de la Cumbre las omitía. Respecto del conflicto bélico afirmó: “la invasión de Rusia sobre Ucrania impacta de lleno sobre nosotros. Es urgente construir escenarios de negociación que pongan fin a la catástrofe bélica. Sin humillaciones ni deseos de dominación. Sin geopolítica deshumanizada ni privilegios de violencia.”<sup>16</sup>

### 3. Posiciones de las fuerzas políticas en la Argentina

Al igual que como sucede con prácticamente todos los temas de agenda internacional, las posiciones divergentes no se hicieron esperar en el seno de la dirigencia política argentina. Ello no solamente expresa los diversos proyectos políticos y socioeconómicos en disputa dentro del país, sino también las diferencias internas en el frente oficialista. Como se anticipaba en la introducción, la primera de las declaraciones de la cancillería argentina del 24 de febrero, reivindicaba la tradición de no injerencia, neutralidad y llamaba a la solución pacífica entre los protagonistas del conflicto.

---

15 “El discurso completo de Alberto Fernández en la Cumbre de las Américas.” *Infobae*. 09-06-2022. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/el-discurso-completo-de-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-las-americas/>

16 “El discurso completo de Alberto Fernández en la Cumbre de las Américas.” *Infobae*. 09-06-2022. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/el-discurso-completo-de-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-las-americas/>

El tono del comunicado instaba fundamentalmente a la negociación diplomática entre las partes, no calificaba a los hechos como invasión y se refería a los sucesos como “la situación generada en Ucrania”. De cualquier modo, se solicitaba a la Federación Rusa “cesar las acciones militares en Ucrania.” Planteó allí “la necesidad del pleno apego a todos los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, sin ambigüedades ni dando preeminencia a unos sobre otros, con pleno respeto del derecho internacional, a la soberanía de los Estados y su integridad territorial, la solución pacífica de las controversias y el pleno y profundo respeto por los derechos humanos.”<sup>17</sup> Reflejaba una prudencia inicial, muy a tono con las propuestas del Frente de Todos, resaltando la importancia del no uso de la fuerza entre Estados y del pleno respeto de los derechos humanos.

El 25 de febrero, y como también se afirmaba en la introducción, la Argentina, con la participación del Embajador Carlos Raimundi, cercano a la vicepresidenta y al kirchnerismo, se abstuvo de votar la moción de condena a Rusia en la OEA. Lo hizo en forma conjunta con otros cuatro países: Bolivia, Brasil, Nicaragua y Uruguay. Juntos por el Cambio repudió rápidamente el accionar ruso, y frente a la declaración, Macri sostuvo: “esta actitud oficial nos avergüenza a gran parte de los argentinos”, solicitando al gobierno que la Argentina acompañara todas las sanciones económicas a

Rusia y anulara los contratos militares.<sup>18</sup> En línea similar se expresó el gobernador radical de Jujuy Gerardo Morales. Incluso con posterioridad a la condena de la “invasión” por parte de la Argentina en la ONU, diputados y senadores de Juntos por el Cambio mostraron una bandera de Ucrania antes de la apertura de 140° periodo de Sesiones Ordinarias en el Congreso de la Nación, en actitud de rechazo a la posición argentina por considerarla poco contundente. Mario Negri, diputado nacional por la UCR y presidente actual del bloque, propuso incluso que se realizara una sesión parlamentaria para que el presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, transmitiera en el Congreso un mensaje al pueblo argentino y a la comunidad ucraniana radicada en el país.<sup>19</sup> Una de las diputadas representantes de las fuerzas de izquierda, Myriam Bregman, sostuvo que era importante condenar tanto el accionar de Rusia en Ucrania como el avance de la OTAN hacia el este.<sup>20</sup>

---

17 Argentina reitera su “firme rechazo al uso de la fuerza armada” y llama a Rusia a cesar las acciones militares en Ucrania. *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina*. 24-02-2022. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-reitera-su-firme-rechazo-al-uso-de-la-fuerza-armada-y-llama-rusia>

---

18 “Mauricio Macri criticó duramente la postura del gobierno en la Guerra Rusia-Ucrania: “Nos avergüenza”. *Diario Perfil*. 27-02-2022. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/mauricio-macri-critico-duramente-la-postura-del-gobierno-en-la-guerra-rusia-ucrania-nos-averguenza/>

19 “Hagamos nuestro aporte: Mario Negri propuso que el presidente de Ucrania hable ante el Congreso.” *Todo Noticias*. 15-03-2022. Disponible en: <https://tn.com.ar/politica/2022/03/15/hagamos-nuestro-aporte-mario-negri-propuso-que-el-presidente-de-ucrania-hable-ante-el-congreso/>

20 Myriam Bregman: “Hay que denunciar el avance imperialista en Ucrania al igual que la injerencia militar rusa”. *La Izquierda diario*. 24-02-2022. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Myriam-Bregman->

Con el correr de los días y los rápidos sucesos, los días 28 de febrero y 01 de marzo pudo observarse un cambio de actitud en el gobierno argentino. El 28 de febrero, el canciller intervino en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, condenando la agresión rusa, y al día siguiente, Fernández condenó la “invasión” en su discurso de inicio de sesiones frente a la Asamblea Legislativa. El 04 de marzo, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU bajo su presidencia, el gobierno argentino respaldó una resolución sobre la situación de los derechos humanos en Ucrania a partir de la agresión rusa.<sup>21</sup> Condenó el accionar de Putin. Al mismo tiempo, Cafiero aclaró que de ninguna manera la Argentina aplicaría sanciones económicas a Rusia.<sup>22</sup> Los legisladores de Juntos por el Cambio no solamente asistieron a la Asamblea Legislativa del 01 de marzo con banderas de Ucrania, sino que llegaron a proponer censura a canales informativos rusos. A través de un proyecto de resolución presentado por la diputada nacional Laura Rodríguez Machado (PRO - Córdoba) se solicitó al gobierno dar de baja el acuerdo firmado por Cristina Fernández de Kirchner

y Vladimir Putin para que se transmita en la Televisión Digital Abierta (TDA) la señal de noticias Russia Today (RT). Karina Banfi, diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires de Juntos por el Cambio y vicepresidenta del bloque UCR en diputados llegó a afirmar que “quedarse neutral es ser pusilánime ante el dolor que está viviendo el mundo”, casi parafraseando las justificaciones de Domingo Cavallo para enviar naves al Golfo Pérsico en 1991.<sup>23</sup> En línea similar, se expresó Horacio Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>24</sup> La posición de la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner fue la de señalar fundamentalmente la doble vara de las potencias occidentales. Desde el inicio del conflicto y a través de las redes sociales, evitó condenar a Rusia y se refirió a la falta de respeto del principio de integridad territorial en el diferendo por las Malvinas por parte de las potencias occidentales. Reafirmó esta posición en su discurso en la inauguración del foro EuroLat –la 14° Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana– frente a 150 parlamentarios. Allí dijo: “todos los países del Consejo de Seguridad, salvo China, en algún momento no han respetado las normas del derecho internacional”. En ese foro, Legisladores

---

Hay-que-denunciar-el-avance-imperialista-en-Ucrania-al-igual-que-la-injerencia

- 21 Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 04 de marzo de 2022. Consejo de Derechos Humanos, 49º periodo de sesiones, A/HRC/RES/49/14 de marzo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/277/47/PDF/G2227747.pdf?OpenElement>.
- 22 “Guerra Rusia-Ucrania: Argentina definió su postura sobre las sanciones económicas contra Putin.” *Cronista.com*. 06-03-2022. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/guerra-rusia-ucrania-argentina-definio-su-postura-sobre-las-sanciones-economicas-contra-putin/>

- 23 “La oposición cuestiona la “tibia” posición argentina frente al conflicto Rusia-Ucrania.” *CNN radio argentina*, 08-03-2022. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/radio/2022/03/08/la-oposicion-cuestiona-la-tibia-posicion-argentina-frente-al-conflicto-rusia-ucrania/>
- 24 “Rodríguez Larreta sobre la invasión de la Federación Rusa a Ucrania: “No podemos ser neutrales”.” *Buenos Aires Ciudad*. 27-02-2022. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/noticias/rodriguez-larreta-sobre-la-invasion-de-la-federacion-rusa-ucrania-no-podemos>

aliados de la Argentina, Bolivia, Nicaragua, Uruguay pusieron reparos a una declaración muy dura de repudio al accionar ruso. Los copresidentes de la asociación birregional, el español Javi López, del componente europeo, y el colombiano Óscar Darío Pérez Pineda, del componente latinoamericano, elaboraron una declaración que consideraba como “ilegal, no provocada e injustificada la agresión militar e invasión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania”. Los representantes argentinos de Juntos por el Cambio, en especial los de la Unión Cívica Radical, lamentaron que no se acompañara la declaración, pero la mayoría de los parlamentarios latinoamericanos no la aceptaron, así como tampoco los europeos aceptaron las propuestas de la región.<sup>25</sup>

El gobierno argentino envió asistencia humanitaria para los refugiados ucranianos en Polonia a través de Cascos Blancos, a me-

diados del mes de marzo. La oposición siguió reclamándole una posición aún más dura respecto de Rusia. Patricia Bullrich, presidenta del PRO, llegó a solicitar que se pusieran en suspenso todos los acuerdos comerciales con la Federación Rusia, argumentando que la Argentina no debía ser “neutral” en este conflicto.<sup>26</sup>

El 25 de marzo, la Argentina también cambió su posición en la OEA. Aprobó una resolución en la que condena la invasión rusa en Ucrania y pide la instrumentación de ayuda humanitaria a las zonas afectadas por la guerra. A diferencia de Brasil, en esa oportunidad, la Argentina se manifestó a favor.

En la siguiente tabla, podemos observar las posiciones de los países latinoamericanos respecto de las diversas resoluciones adoptadas en el caso de conflicto:

### Votaciones de países latinoamericanos en instancias multilaterales desde el 24/02/2022 al 4/03/2022

Países	OEA (25/02/2022)	Consejo de Seguridad de ONU (25/02/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Debate (28/02/2022)	Asamblea General de ONU – Unión Pro –Paz (02/03/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Resolución (04/03/2022)
<b>Argentina</b>	No	–	Sí	Sí	Sí
<b>Bolivia</b>	No	–	Sí	Abst.	Abst.
<b>Brasil</b>	No	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Colombia</b>	Sí	–	–	Sí	–
<b>Costa Rica</b>	Sí	–	–	Sí	–
<b>Chile</b>	Sí	–	0	Sí	–

25 “Parlamentarios de Eurolat no logran pronunciamiento contra guerra en Ucrania.” *Swissinfo.ch*. 14-04-2022. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/latinoamérica-ue-parlamentarios-de-eurolat-no-logran-pronunciamiento-contra-guerra-en-ucrania/47519340>

26 “Argentina cambia de rumbo y condena invasión de Rusia a Ucrania.” *La Voz de América*. 16-03-2022. Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/argentina-cambio-rumbo-condena-rusia-ucrania/6487520.html>

Países	OEA (25/02/2022)	Consejo de Seguridad de ONU (25/02/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Debate (28/02/2022)	Asamblea General de ONU – Unión Pro –Paz (02/03/2022)	Consejo de Derechos Humanos de ONU / Resolución (04/03/2022)
Cuba	–	–	No	Abst.	Abst.
El Salvador	No	–	–	Abst.	–
Ecuador	Sí	–	–	Sí	–
Guatemala	Sí	–	–	Sí	–
Honduras	Sí	–	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	–	–	Abst.	–
Panamá	Sí	–	–	Sí	–
Paraguay	Sí	–	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	–	–	Sí	–
República Dominicana	Sí	–	–	Sí	–
Uruguay	(Sí)	–	–	Sí	–
Venezuela	Sí*	–	No	Anst.**	Abst.

**Nota:** \* Representación ostentada por el “Gobierno Encargado” encabezado por Juan Guaidó.

\*\* Voto del país inhabilitado por deudas contraídas con el organismo.

**Fuente:** Sanahuja *et al.* (2022: 23).

Los primeros días de abril, Alberto Fernández ordenó a Santiago Cafiero que instruyera al representante de la Argentina en la Asamblea General de la ONU que votara afirmativamente la propuesta del Departamento de Estado de los Estados Unidos que disponía la suspensión de Rusia como miembro del Consejo de Derechos Humanos. El viceministro Pablo Tettamanti –quien se desempeñó como Embajador en Rusia durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner– intentó evitar esa posición, pero no tuvo éxito. Al mismo tiempo, en el ámbito de la OEA, la Argentina se abstuvo de votar una resolución que propuso “suspender inmediatamente” el estatus de Observador Permanente en este organismo, siguiendo la línea de Brasil y México. La diferencia se debe claramente al ámbito de par-

ticipación, siendo que la Argentina preside el Consejo de DDHH de ONU, y que es ese el espacio privilegiado para el tipo de condena. En el caso de la OEA, el gobierno considera que la cuestión no tiene por qué tratarse en el espacio regional.<sup>27</sup> Estados Unidos también llegó a proponer expulsar a Rusia del G20,

27 “El gobierno se va abstener en la votación de la OEA que busca suspender a Rusia como observador del organismo.” *Clarín.com*. 20-04-2022. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/santiago-cafiero-evito-condenar-explicitamente-invasion-rusia-ucrania-argentina-desea-equilibrada-justa-\\_0\\_KeoThCjO4J.html](https://www.clarin.com/politica/santiago-cafiero-evito-condenar-explicitamente-invasion-rusia-ucrania-argentina-desea-equilibrada-justa-_0_KeoThCjO4J.html)

algo a lo que tanto la Argentina como Brasil y México se oponen.

En el mes de mayo de 2022, Alberto Fernández realizó una gira por algunos países de Europa, incluida España, donde ratificó la posición argentina respecto de Rusia y al mismo tiempo marcó sus diferencias con la vicepresidenta. En efecto, la exclusión de Rusia del Comité de Derechos Humanos de la ONU fue mostrado por el gobierno argentino como gesto de acercamiento a las potencias occidentales, lo que a su vez generó mayor distancia con las fuerzas kirchneristas dentro del Frente de Todos. Las necesidades de financiamiento del Fondo Monetario Internacional, los requerimientos del Club de París y tradiciones que hacen el *soft power* argentino, tienen su impacto en las posiciones del gobierno.

En efecto, la situación respecto de Ucrania no solamente le permitió a la oposición de Juntos por el Cambio mostrarse completamente alineada con las potencias occidentales, haciendo una supuesta exaltación de los valores democráticos de aquéllas desconociendo gran parte de su accionar en el mundo, sino que también generó controversias en el seno del Frente de Todos.

#### **4. La política exterior uruguaya en el gobierno de Luis Lacalle Pou**

La política exterior de un Estado pequeño como Uruguay, está fuertemente pautada por los factores internacionales, sean estos globales o regionales. Estos factores, en distinto grado según las coyunturas históricas, establecen los márgenes de maniobra de Uruguay en materia de su política exterior. Para ello, junto a los factores sistémicos que contemplan las dinámicas políticas internacionales de escala global, es importante también observar las dinámicas regionales, especialmente de la Argentina y Brasil, ya que estos países son dos actores clave para la política exterior uruguaya. Dadas estas características, ver a la política exterior como una política de partidos

gobernantes e institucionalizados es una clave relevante para comprender la política exterior uruguaya como proceso y como producto (López Burian, 2015).

El inicio del gobierno de Luis Lacalle Pou implicó el fin de un ciclo de gobiernos del Frente Amplio (2005-2015), que, si bien mantuvo la apuesta por el multilateralismo y la afirmación de principios del Derecho Internacional, con los que Uruguay tiene una larga data de compromiso, la izquierda uruguaya tuvo algunos énfasis particulares en su gestión de la política exterior. Podríamos sintetizar afirmando que “hubo un énfasis mayor en la importancia de lo regional y en la apuesta diversificante de la mirada sobre el mundo, dándole al Sur Global un lugar de mayor relevancia y preferencia que sus antecesores que habían cargado las tintas en estrategias de vínculos con la Unión Europea y los Estados Unidos” (Caetano *et al.*, 2021: 315).

Teniendo presente este antecedente, la política exterior del actual gobierno ha intentado buscar cambios importantes en su orientación. Bajo una retórica que reivindica el pragmatismo, el actual gobierno uruguayo, sin embargo, muestra una política exterior donde puede verse la centralidad de varios elementos de tipo ideológico (López y Hernández, 2020). Estas señales no solamente se manifiestan en aspectos políticos de tipo declarativo, como puede ser los discursos pronunciados en diferentes espacios multilaterales sobre Cuba o Venezuela<sup>28</sup>, sino también en acciones concretas de esta política pública que son el contexto para analizar los posicionamientos de los

---

28 Mientras en estos casos Uruguay hizo cuestionamientos sobre el carácter no democrático de sus gobiernos, en el caso de China los posicionamientos han sido, en ocasiones, menos contundentes o más matizados, colocando sobre la mesa al comercio como separado de aspectos políticos.



actores sobre la guerra entre Rusia y Ucrania. De estos rasgos centrales, vale la pena destacar:

- Mediante una serie de posicionamientos, gestos políticos y apuestas de política pública, el gobierno intenta un acercamiento a las potencias (especialmente a China y a los Estados Unidos) en diferentes ámbitos.
- La centralidad de los asuntos económicos y comerciales en la política exterior, que se acompaña en la pauta gubernamental con una apuesta por la recepción de inversión extranjera directa y lograr Tratados de Libre Comercio bilaterales con potencias, como dos de sus estrategias principales.
- Por consiguiente, los rasgos anteriores se vinculan con una pérdida de relevancia de la dimensión regional, donde la flexibilización del MERCOSUR vuelve a estar en los planteos uruguayos, generándose tensiones con los socios principales de este bloque.

Estos intentos de cambio de rumbo en política exterior, limitados por los márgenes de manobra de un Estado pequeño como Uruguay, se han impulsado desde el cambio de gobierno. El triunfo de Lacalle Pou se dio en segunda vuelta, en noviembre de 2019, compitiendo con el candidato del Frente Amplio. Pero las elecciones parlamentarias que se realizan simultáneamente a la primera vuelta presidencial presentaron un escenario de mayor fragmentación partidaria. Siete partidos accedieron al parlamento, tres más que en la elección anterior. El Partido Nacional liderado por Lacalle Pou y el Partido Colorado, quienes han formado coaliciones de gobierno entre sí, disminuyeron sus bancadas si se lo compara con el período anterior. Particularmente vale la pena subrayar la emergencia de un nuevo partido, Cabildo Abierto, que posee un perfil derechista y antiglobalista, con una retórica conservadora y contestataria de la agenda de derechos de las mujeres y que se ha posicionado de forma refractaria al juicio y castigo de los

crímenes relacionados al terrorismo de Estado de la última dictadura, colocando elementos soberanistas y cuestionadores de los regímenes internacionales de derechos humanos, entre otros asuntos que estuvieron presentes en la agenda del ciclo progresista.

En este escenario, el Partido Nacional formó una coalición que por primera vez incluye a otros partidos y no solamente al Partido Colorado con quien ya tuvo experiencias coalicionales. La autodenominada “coalición multicolor” que en segunda vuelta reunió a cinco partidos, finalmente integró en su gabinete a cuatro de ellos: Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto y Partido Independiente; quedando sin cargos de rango ministerial el Partido de la Gente. Inicialmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores quedó en manos del Partido Colorado, asumiendo Ernesto Talvi como canciller y Carolina Ache como subsecretaria. Sin embargo, el ex candidato a la presidencia por el Partido Colorado, Ernesto Talvi, renunció al cargo asumiendo en julio de 2020 su lugar Francisco Bustillo, diplomático de carrera, pero con clara identificación con el Partido Nacional. Paralelamente, el papel del presidente fue ganando cada vez más protagonismo en el ámbito internacional, mostrándose como conductor de una política que parece estar liderada por él. Pero, como se verá más adelante y como bien señala Adolfo Garcé: “En Uruguay no gobiernan las personas sino los partidos.” (2014: 215). Pero parece ser una política que responde más a la orientación del partido del presidente que a una política elaborada en el contexto de una coalición que negocia su agenda.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, a pocos días de la asunción del nuevo gobierno, se constituyó en un evento que generó constreñimientos específicos, pero también aumentó el margen de agencia para repensar la inserción internacional de Uruguay. El discurso del presidente uruguayo ayudó a presentar al país como

un “enclave liberal” en la región a la vez que comenzó a desarrollar una forma de proyectar al Uruguay buscando conectarlo de manera directa con actores extrarregionales (Hernández y López Burian, 2020). Esta búsqueda se dio en el marco de un debilitamiento de los procesos políticos regionales y una lectura de las dinámicas internacionales pautadas por disputas entre potencias, que se aproximan a la región con diferentes grados de intensidad. Los asuntos económico-comerciales se colocaron en el centro de la agenda de la política exterior uruguaya, teniendo la apertura comercial y la captación de inversiones como dos asuntos clave. Este énfasis, en el marco del contexto antes señalado, ambientó discursos y acciones del gobierno que apuntaron a la apertura económica del país y volvieron a colocar sobre la mesa el debate sobre la flexibilización del MERCOSUR, con su consiguiente re-posicionamiento frente al regionalismo. Este posicionamiento estratégico se fundamentó desde una retórica que alude al pragmatismo y al realismo, acompañada de una alta carga ideológica liberal (López Burian y Hernández Nilson, 2020).

Desde esta retórica la política exterior uruguaya durante el gobierno de Lacalle Pou ha intentado proyectarse extrarregionalmente sin obtener resultados concretos relevantes aún y apostando a dar señales políticas a distintos actores importantes para su agenda. Al inicio de la gestión de gobierno de Lacalle Pou, Uruguay no acompañó la candidatura argentina a la presidencia del BID y apoyó la candidatura impulsada por el gobierno de Donald Trump. Las tensiones sobre las diferentes visiones sobre el MERCOSUR quedaron evidenciadas en los discursos presidenciales de Lacalle Pou y Alberto Fernández en la ya citada ocasión de la presidencia *pro tempore* de la Argentina en este bloque. Por otra parte, la lectura del apoyo de Brasil a la postura uruguaya sobre la flexibilización del MERCOSUR con el paso del tiempo fue evidenciándose como mucho

menos intensa de lo que había sido percibida inicialmente por el gobierno uruguayo. Como se afirmaba más arriba, las posiciones liberales, impulsadas por el ministro Paulo Guedes, terminaron por ser matizadas por el mismo proceso de la política exterior brasileña, el peso institucional de actores como Itamaraty o los intereses de actores económicos con influencia sobre los actores políticos, entre otros.

A este escenario regional, debe sumarse una agenda que ha buscado diversificar posibles iniciativas de acuerdos con otros Estados por fuera del MERCOSUR. Los más destacados de esta agenda han sido China, Reino Unido y Turquía. El primero ha ocupado un lugar importante en la agenda y ha sido un punto de tensión entre Uruguay y el MERCOSUR. Como se verá en el siguiente apartado, la idea de buscar un TLC con China se vio afectada por la irrupción de la guerra entre Rusia y Ucrania. Debe subrayarse que el gobierno uruguayo ha planteado que estas apuestas extrarregionales, al igual que buscar acercarse a los Estados Unidos y a China, en su óptica no son estrategias que se contrapongan. Si se analiza esto desde una óptica que interprete el sistema internacional en una lógica de polaridades, Uruguay estaría buscando relacionamientos extrarregionales por fuera de los procesos regionales que otrora han servido de plataforma para su inserción, pero de concretar estos vínculos podría perder márgenes de maniobra para pensar su modelo de desarrollo dada la asimetría de los potenciales socios. Si la óptica analítica que se toma es la del orden liberal internacional en crisis, Uruguay tiene incentivos para defender aspectos institucionales políticos del multilateralismo, pero a la vez apuesta a una agenda que bilateraliza los vínculos.

Mientras el relacionamiento regional ha mostrado tensiones, Uruguay viene apostando —sin lograr concretar aún— a acuerdos comerciales con actores extra MERCOSUR. De esta forma, la retórica pragmática y la orientación

aperturista de cariz liberal coloca a Uruguay en una posición donde cada gesto diplomático, con actores relevantes para su agenda, tenga que ser calibrado ya que las posiciones políticas pueden influir en las oportunidades económico comerciales que está buscando. Como se verá en la sección siguiente, la centralidad de la agenda comercial en la política exterior uruguaya hace que el tema de la guerra sea visto como un elemento que condiciona esta dimensión, a la vez que el compromiso con el Derecho Internacional y el multilateralismo, se asocian con la condición de país pequeño para emerger en posiciones matizadas dentro de los partidos políticos, que son actores centrales de esta arena de política pública.

## 5. La guerra y las posiciones de los partidos políticos uruguayos

El conflicto entre Rusia y Ucrania colocó un nuevo tema en la agenda política, ofreciendo una oportunidad para su desarrollo, tanto desde ámbitos estrictamente partidarios como en espacios de interacción entre los partidos, incluyendo al Parlamento y a la coalición de gobierno. A su vez, en el marco de esta dinámica, el tema dio lugar a asociaciones diversas con los temas internacionales de habitual presencia en la política uruguaya (desde “el imperialismo de los Estados Unidos” a “las dictaduras cubana y venezolana”), así como con temas recurrentes de la política exterior uruguaya (desde la comparación con las posiciones adoptadas por gobiernos anteriores frente a conflictos bélicos, hasta las actuales negociaciones de un tratado de libre comercio con China).

El mismo día de la invasión rusa a Ucrania, los principales partidos políticos uruguayos emitieron sendas declaraciones en relación a los acontecimientos desencadenados. En general, las declaraciones tuvieron los esperables énfasis y matices, con base en las tradiciones ideológicas de cada partido, ofreciendo una paleta casi completa de las posturas posibles en el espectro político uruguayo. Las posi-

ciones más críticas hacia Rusia se encuentran entre los partidos de derecha (Partido Colorado, Cabildo Abierto y Partido Nacional), integrantes de la coalición de gobierno que, con mayor o menor énfasis, condenaron o rechazaron la acción rusa, fundamentándose en la violación de la Carta de las Naciones Unidas. La declaración más enfática fue la del Partido Colorado, que “condena enérgicamente” a “la invasión de Ucrania por Rusia”. A su vez, la declaración colorada agrega varios elementos de interés: rechaza expresamente cualquier intento de relativizar o justificar la gravedad del hecho; destaca el apoyo a Putin de “las dictaduras cubanas y venezolana”; y recuerda la abstención de Uruguay en la Asamblea General de la ONU ante la invasión de Rusia a Crimea en 2014, durante un gobierno del Frente Amplio.<sup>29</sup>

La siguiente posición más crítica fue la de Cabildo Abierto, que expresó su “enérgico rechazo a la actual operación militar de gran escala lanzada de manera unilateral por el gobierno de Rusia”. Obsérvese el matiz al pasar de *la condena al rechazo* y al referirse a una operación militar en lugar de una invasión. También vale señalar que la declaración de Cabildo Abierto apela entre otros elementos para la solución pacífica del conflicto al cumplimiento de los Acuerdos de Minsk, uno de los argumentos esgrimidos por Rusia.<sup>30</sup>

---

29 “Declaraciones del Partido Colorado y el Frente Amplio sobre la invasión rusa a Ucrania.” *La Onda Digital*. Núm. 1038. 25-2-2022. Disponible en: <https://www.laondadigital uy/archivos/61517>

30 “Cabildo Abierto manifestó su ‘enérgico rechazo’ a la invasión a Ucrania.” *El País*. 25-02-2022. Disponible en: <https://www.elpais.com uy/amp/informacion/politica/cabildoabierto-manifesto-energico-rechazo-invasion-ucrania.html>

El Partido Nacional, que lidera la coalición y al que pertenecen el presidente Lacalle Pou y el Canciller Francisco Bustillo, emitió una declaración mucho más neutra, que también se refiere al conflicto como “la operación militar rusa en Ucrania” y se ciñe a declarar “su rechazo a la amenaza o uso de la fuerza como forma de resolución de diferencias” (evitando usar el término “condena”, a pesar del confuso título de la nota de prensa citada a continuación). En formas un poco más abstracta que las declaraciones anteriores, se limita a defender el respeto a “la integridad territorial de Ucrania”, sin hablar del conflicto bélico en sí mismo.<sup>31</sup>

A nivel de la oposición, la declaración del Frente Amplio es aún más neutra al expresar “preocupación ante la creciente agudización del conflicto entre Rusia y Ucrania”, refiriéndose también a la Carta de las Naciones Unidas, pero como marco para buscar una solución pacífica.<sup>32</sup> Este ensayo de neutralidad (fundamentado en un carácter vago y escueto) es probablemente el resultado de un ejercicio de equilibrio entre la heterogeneidad de posiciones expresada en las declaraciones emitidas por los diversos sectores que integran a este partido. Al interior del Frente Amplio es posible encontrar todo un *degradé*, desde posturas más críticas a Rusia de sectores socialdemócrata-

tas (Convocatoria Seregnista –Progresista)<sup>33</sup> a otras más favorables (Partido Comunista del Uruguay)<sup>34</sup>, cuyo punto intermedio es expresado en la declaración del Partido Socialista del Uruguay.<sup>35</sup>

Como fue adelantado, a medida que se desarrollaban los hechos esta diversidad de posturas de los diferentes partidos y sectores políticos comenzaron a interactuar. Por un lado, estos matices entre partidos de derecha, conjugados con las implicancias de la actividad gobernante, dieron lugar a desavenencias al interior de la coalición de gobierno. Por otro lado, también interactuaron en el Parlamento, ámbito en el que en cambio se alcanzaron sorprendentes consensos.

Comenzando por los desarrollos al interior de la coalición de gobierno, vale señalar tres ejemplos. En primer lugar, un acontecimiento destacado fue la posición inicial de Uruguay de no acompañar la primera declaración emitida por la OEA, lo cual fue fundamentado desde Cancillería en el entendido

---

31 “Declaración del Partido Nacional condena la Operación Militar rusa en Ucrania”. *Sociedad Uruguaya*. 26-02-2022. Disponible en: <https://www.sociedaduruguay.org/2022/02/declaracion-del-partido-nacional-condena-la-operacion-militar-rusa-en-ucrania.html>

32 “Declaraciones del Partido Colorado y el Frente Amplio sobre la invasión rusa a Ucrania”. *La Onda Digital*. Núm. 1038. 25-02-2022. Disponible en: <https://www.laondadigital.uy/archivos/61517>

---

33 “Convocatoria Seregnista/Progresistas condena al gobierno ruso por la invasión a Ucrania.” *Uy.Press*. 25-02-2022. Disponible en: <https://www.uypress.net/Politica/Convocatoria-Seregnista-Progresistas-condena-al-gobierno-ruso-por-la-invasion-a-Ucrania-uc119348>

34 “Declaración del PCU ante la enorme tensión que sacude al mundo por la guerra.” 08-03-2022. Disponible en: <https://www.pcu.org.uy/index.php/resoluciones-y-declaraciones-pcu/item/3448-declaracion-del-pcu-ante-la-enorme-tension-que-sacude-al-mundo-por-la-guerra>

35 “Declaración del Partido Socialista sobre el Conflicto entre Ucrania y Rusia”. 24-02-2022. Disponible en: <https://ps.org.uy/declaracion-del-partido-socialista-sobre-el-conflicto-entre-rusia-y-ucrania/>

que Uruguay ya se había expresado en otros ámbitos más pertinentes. La actitud generó un reclamo inmediato de los colorados, colectividad históricamente asociada al panamericanismo y el alineamiento con los Estados Unidos. La cuestión fue atendida directamente por el presidente, que intervino para corregir la postura de Uruguay para que sea favorable a las siguientes declaraciones contra Rusia adoptadas en todos los foros internacionales que participa (OEA, Asamblea General de la ONU y Consejo de Derechos Humanos de la ONU). No está claro en qué medida aquella abstención inicial responde a elementos ideológicos asociados al Partido Nacional (opuesto al panamericanismo y el imperialismo estadounidense en Latinoamérica en varios episodios históricos), o a una falta de coordinación de las acciones, como de hecho se adujo desde el gobierno.<sup>36</sup> Un segundo hecho de interés fue el planteo de legisladores colorados de reevaluar la conveniencia de continuar las negociaciones comerciales con China en vistas a suscribir un tratado de libre comercio (TLC), dada la ambigua postura asumida por la potencia asiática. El tema fue particularmente cuestionado por el diputado colorado Ope Pasquet, quien dijo que “un TLC tiene siempre un componente político.”<sup>37</sup> El planteo no tuvo una

respuesta directa de parte del gobierno, pero algunos días después Lacalle afirmó que “una cosa es el comercio y otras los Derechos Humanos” y que “no queda otra” que seguir negociando con China, apelando a argumentos pragmáticos y comerciales.<sup>38</sup> Finalmente, una tercera desavenencia al interior de la coalición fue el cuestionamiento del líder de Cabildo Abierto, Guido Manini Ríos, a la decisión de quitar a la cadena rusa RT de la grilla de canales del paquete de televisión por cable Vera TV, que ofrece ANTEL (empresa estatal de telecomunicaciones). Desde Cabildo Abierto se argumentó que la decisión es contraria a la libertad de expresión y que “siempre es bueno escuchar las distintas campanas”, convergiendo en este tema con el Frente Amplio que calificó el hecho como una “censura”, en una dinámica de coincidencias entre ambos partidos que se ha repetido en varios temas ligados a la soberanía.<sup>39</sup>

Resulta interesante que, sin perjuicio de esta variedad de posiciones partidarias emitidas el día que comenzó el conflicto bélico, una semana después el Senado uruguayo haya

36 *Observatorio de Política Exterior Uruguaya*. Núm. 80, informe mensual de febrero de 2022. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2022/04/openu-no-80-feb-2022.pdf>

*Observatorio de Política Exterior Uruguaya*. Núm. 81, informe mensual de marzo de 2022. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2022/04/openu-no-81-mar-2022.pdf>

37 “Por la relación entre China y Rusia, Ope Pasquet cuestionó las negociaciones de Uruguay por un TLC con el país asiático.” *La Diaria*. 07-04-2022. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/por-la-relacion-entre-china-y-rusia-ope-pasquet-cuestiono-las-negociaciones-de-uruguay-por-un-tlc-con-el-pais-asiatico/>

[com.uy/politica/articulo/2022/4/por-la-relacion-entre-china-y-rusia-ope-pasquet-cuestiono-las-negociaciones-de-uruguay-por-un-tlc-con-el-pais-asiatico/](https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/4/por-la-relacion-entre-china-y-rusia-ope-pasquet-cuestiono-las-negociaciones-de-uruguay-por-un-tlc-con-el-pais-asiatico/)

38 “Lacalle Pou y TLC con China.” *Montevideo Portal*. 27/05/2022. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Lacalle-y-TLC-con-China--Una-cosa-es-el-comercio-y-otra-cosa-son-los-derechos-humanos--uc822946>

39 “Cabildo Abierto y Sartori marcan matices con la postura del gobierno ante avance ruso.” *El Observador*. 03-03-2022. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/cabildo-abierto-y-sartori-se-desmarcan-de-la-postura-del-gobierno-ante-rusia-y-ucrania-2022322080>

aprobado por unanimidad una declaración de “repudio a la invasión militar llevada a cabo por Rusia contra Ucrania”, nuevamente fundamentada en la violación a la Carta de la ONU.<sup>40</sup> Este consenso puede atribuirse a diversos factores, en particular principios rectores de la Política Exterior Uruguaya que han sido sostenidos en diversas formas por gobiernos de todos los partidos, fundamentados en realidades nacionales, como el apego al derecho y el multilateralismo, o la condición de país pequeño rodeado de países mucho mayores.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo de investigación hemos querido mostrar cómo se posicionan las fuerzas políticas, en particular los oficialismos y las oposiciones con capacidad electoral de alcanzar el gobierno, respecto de un hecho contundente del escenario internacional. Lo hemos planteado tanto para la Argentina como para Uruguay, partiendo del contexto de la política exterior llevada adelante por gobiernos de signo divergente, y luego analizando las posiciones puntuales.

En el caso argentino, la falta de acuerdos mayoritarios respecto de los rumbos de desarrollo económico a nivel interno, sin dudas, se expresan en una política regional aparentemente errática. La política exterior argentina muestra en forma de vaivén las grandes disputas por proyectos de desarrollo y opciones de inserción internacional, que en varios aspectos son contradictorios entre sí. Y esa falta de acuerdos incluye tanto a las dirigencias

políticas, partidos, coaliciones electorales, corporaciones económicas y organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, en muchas ocasiones las posiciones adoptadas por el gobierno respecto de los vínculos con las potencias y con el mundo en general son leídas en la clave del clivaje oficialismo/oposición. Tal como lo hemos afirmado en otros trabajos (Míguez, 2021), es importante matizar las diferencias tajantes entre lo interno y lo externo cuando interpretamos los factores explicativos de las relaciones internacionales en países dependientes. En la definición del rumbo político interno operan tramas que expresan la permanencia de la dependencia como fenómeno estructural y complejo.

Otra tendencia de larga duración es la existencia de un espacio ampliado regional de la política. Las posiciones ideológicas de partidos o fuerzas electorales de Uruguay, Brasil y la Argentina tuvieron en muchos momentos puntos de contacto y accionar conjunto. Los vínculos entre la oposición de la JxC en la Argentina con Lacalle Pou, o la cercanía el Frente de Todos y el Partido de los Trabajadores, o los elogios del hijo de Bolsonaro a Javier Milei, construyen una especie de clivaje político del Cono Sur. En algunos casos, llevando a simplificaciones, pero en función de consolidación de identidades políticas.

En términos de variables económicas, las decisiones argentinas están atravesadas por la necesidad de diversificar las relaciones económicas internacionales donde Rusia tiene un papel como mercado exportador e inversor y, por otro lado, los compromisos financieros, especialmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Club de París. En términos políticos y de tradiciones en el ámbito diplomático, la Argentina ha construido una importante alianza con Rusia durante los gobiernos del Frente para la Victoria, pero también es un país con trayectoria emblemática en el ámbito de los derechos humanos, lo que agrega un elemento más en las diversas

---

40 “Senado votó de forma unánime declaración de ‘repudio a la invasión militar’ rusa en Ucrania.” *La Diaria*. 02-03-2022. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/3/senado-voto-de-forma-unanime-declaracion-de-repudio-a-la-invasion-militar-rusa-en-ucrania/>

discusiones, tanto en el ámbito regional como global.

En cuanto al gobierno uruguayo, en términos económicos, está apostando a una estrategia liberal, aperturista, que busca vincularse de forma directa con potencias y otros actores extrarregionales, lo que pone en tensión su relacionamiento con los socios del MERCOSUR. Esta centralidad de los temas económicos y comerciales en la agenda de la política exterior uruguayana condiciona las posiciones que en el ámbito internacional adopta el Estado. La centralidad de los partidos políticos en esta arena de política pública muestra en las diferentes posturas de los partidos un gradiente diverso de matices frente al conflicto entre Rusia y Ucrania. Los partidos uruguayos produjeron diferentes manifestaciones frente al asunto a partir de sus matrices ideacionales y sus tradiciones partidarias en política exterior. A la vez que estos posicionamientos están influidos, además de por los clivajes ideológicos, también, por las dinámicas de interacción política. Así se observa cómo la dinámica oposición-gobierno marca diferencias entre ambos bloques, así como la dinámica intrapartidaria muestra los matices dentro de la izquierda. Algo similar también puede verse dentro de la propia coalición de gobierno. Sin embargo, es posible que aspectos de carácter estructural, como la condición de Estado pequeño, generen incentivos para que desde el espacio parlamentario se haya producido un posicionamiento consensuado que subraya la importancia de principios del Derecho Internacional y la valorización del multilateralismo como ejes centrales para posicionarse frente al conflicto.

Por último, queremos destacar que los países latinoamericanos deben reforzar su compromiso con la paz mundial y con la solución pacífica de las controversias, sin expresar alineamientos acrílicos con potencias del sistema internacional. Solamente gobiernos con verdadera vocación democrática y autonomista

podrán aportar voces solidarias para evitar la injusticia y la guerra.

## Referencias bibliográficas

- Brenta, N. (2020). Noemí Brenta: "Se consiguió un buen acuerdo con el FMI que no obliga a políticas de austeridad". 03/04/2020. *Telam Digital*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202204/588391-noemi-brenta-acuerdo-fmi.html>
- Caetano G., Luján, C. y López Burian, C. (2021). *La política exterior de Uruguay durante el 'ciclo progresista' (2005-2015): factores sistémicos, regionales y domésticos*. En G. Bidegain, M. Freigedo y C. Zurbriggen (Coords.). *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas Públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 295-320). Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Garcé, A. (2014). ¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene. En A. Garcé y J. Yaffé. *Tercer acto. La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo* (pp. 203-237). Montevideo: Fin de Siglo.
- Hernández Nilson, D. y López Burian, C. (2020). Uruguay in the Pandemic amid the Return of the Right: Becoming an Enclave. *Latin American Policy*. 11(2): 327-334.
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Montevideo: Universidad de la República.
- López Burian, C. y Hernández Nilson, D. (2020). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: El Partido Nacional, su neoherreísmo y la desvinculación de la región como estrategia. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*. 29: 97-124.
- Malacalza, B. y Fagaburu, D. (2022). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro Internacional LXII*. 2022, (1) 5-45.

- Míguez, M. C. (2016). *La política exterior 2002-2015: Nuevos aliados y el dilema de la autonomía*. En M. Rapoport (Comp.). *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1966-2016)* (pp. 85-115). Buenos Aires: Octubre.
- Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas*. (5) 8:103-120.
- Míguez, M. C. (2020). De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*. (13) 80-110.
- Míguez, M. C. (2021). Una revisión de los condicionantes de la política exterior latinoamericana: dimensiones de análisis para examinar la relación entre lo “interno” y lo “externo” desde la periferia argentina. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*. (134), 25-45.
- Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes –Montenegro, F. J. (2022). *América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas. Documento de Trabajo Núm. 62*. Madrid: Fundación Carolina.



# La guerra en Ucrania, un conflicto mundial<sup>1</sup>

*The War in Ukraine, a world conflict*

Por Gabriel Merino\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2022.

Fecha de Aceptación: 05 de septiembre de 2022.

## RESUMEN

Ucrania es un territorio geopolítico clave en la disputa de poder mundial. El sistema mundial se encuentra en plena crisis de hegemonía estadounidense, deviniendo hacia el “caos sistémico”, en un proceso de aceleración de las tendencias estructurales de la actual transición histórica-espacial mundial. Entre estas tendencias se destaca la agudización de contradicciones entre polos de poder dominantes —el Norte Global— frente a los poderes emergentes, y su consecuencia es el desarrollo de una guerra mundial híbrida. Ucrania es un

territorio que se encuentra en el pliegue de una tensión fundamental, entre la expansión hacia el Este de la OTAN iniciada en 1997 por las fuerzas globalistas de los Estados Unidos, el Reino Unido y el Norte Global y, por otro lado, Rusia como potencia re-emergente y polo de poder mundial, cuyo “colchón estratégico” es China y el escenario actual de multipolaridad relativa. La propuesta del presente artículo es abordar esta contradicción tomando algunos elementos históricos y analizar las fracturas que atraviesan a Ucrania desde su constitución; el avance de la OTAN desde 1997-1999 y sus claves geoestratégicas; la capacidad de Rusia para frenar este avance y volver a convertirse en un polo de poder mundial; la centralidad de la disputa por la primacía en Eurasia y la dinámica de la escalada del conflicto.

**Palabras clave:** *Guerra en Ucrania, Crisis de Hegemonía, OTAN, Eurasia, Rusia.*

## ABSTRACT

Ukraine is a key geopolitical territory in the global power struggle. The world system is

- 
- 1 Parte del contenido de este artículo fue publicado en distintas notas y artículos durante los últimos meses: “La guerra en Ucrania: un conflicto mundial”, en *Agencia Paco Urondo* (2 de marzo de 2022); “La eterna marcha hacia el Este. El avance de la OTAN y el conflicto en Ucrania”, en *Jacobin América Latina* (16 de marzo de 2022); “El conflicto de Ucrania en mapas”, en *Pia Global* (28 de marzo de 2022).

---

\* Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: gmerino@fahce.unlp.edu.ar

in the midst of a crisis of US hegemony, turning towards “systemic chaos”, in a process of acceleration of the structural trends of the current global historical-spatial transition. Among these trends, the sharpening of contradictions between dominant poles of power—the Global North—vis-a-vis the emerging powers stands out, and its consequences is the development of a hybrid world war. Ukraine is a territory at the fold of a fundamental tension, between NATO’s eastward expansion initiated in 1997 by the globalist forces of the United States, the United Kingdom and the Global North and, on the other hand, Russia as a power re-emerging and pole of world power, whose strategic cushion is China and the current scenario of relative multipolarity. The proposal of this article is to approach this contradiction taking some historical elements and analyzing the fractures that cross Ukraine since its constitution; the advance of NATO from 1997-1999 and its geostrategic keys; Russia’s ability to stop this advance and once again become a pole of world power; the centrality of the dispute over primacy in Eurasia; and the dynamics of the conflict escalation.

**Keywords:** *War in Ukraine, Crisis of Hegemony, NATO, Russia, Eurasia.*

## Introducción

En las últimas dos transiciones de poder mundial —1791-1815 y 1914-1945— que dieron lugar primero a la hegemonía británica y luego a la hegemonía estadounidense, hubo una constante además de la guerra: la búsqueda de las potencias atlánticas occidentales de conquistar el «Espacio Euroasiático». Eurasia aparece como el tablero geopolítico central en la tradición del pensamiento estratégico occidental (Mackinder, 2010 [1904]; Haushofer, 1986) desde el inicio de su supremacía mundial a fines del siglo XVIII, luego de tres siglos de ascenso a través del colonialismo y el despliegue del poder militar de los beligerantes Estados modernos europeos. Es decir, una vez

que el sistema mundo capitalista moderno con centro en Occidente se vuelve realmente mundial a partir de la conquista de India, China y África —lo que significó el traslado del estado de guerra permanente en Europa a las posesiones ultramarinas con más de 100 guerras coloniales desde 1815 a 1914—, el dominio de Eurasia y el control/contención del espacio medio se convierten en el centro de la discusión geopolítica y de las disputas geoestratégicas entre grandes potencias occidentales.

La premisa formalizada por el pensamiento geopolítico anglosajón se resumió a la fórmula de que *la potencia que controle Eurasia controla el mundo*. Bajo esa fórmula, la discusión sería si la clave es el control del Heartland —el corazón continental inaccesible al poder de las potencias marítimas— como postuló Mackinder o el Rimland —la franja entre el corazón continental y los océanos desde se encuentran los grandes núcleos económicos y demográficos— como recalibró acertadamente Spykman (1942; 1944).

Hoy atravesamos nuevamente una transición histórico-espacial del sistema mundial, que presenta transformaciones estructurales más profundas que las anteriores por el desplazamiento del poder desde el Atlántico Norte hacia Asia Pacífico e Índico y el ascenso de grandes potencias no occidentales. Además, observamos el surgimiento de nuevos modelos de producción y desarrollo —en donde se destaca China y su “socialismo de mercado”— que muestran una gran expansión de la economía real en contraste con el estancamiento occidental y el agotamiento del capitalismo financiero neoliberal y su modelo de globalización. El ascenso en Eurasia de poderes emergentes —encabezados por China y Rusia— que convergen con fuerzas tendientes a configurar un mundo multipolar, contradicen la primacía anglo-estadounidense sobre dicho espacio continental y significa una amenaza vital a su hegemonía (ya en crisis).

Lejos de ser una excepción, la guerra es inherente al sistema mundial moderno capitalista. Entre 1495 y 1975 las grandes potencias occidentales estuvieron en guerra durante el 75% del tiempo, comenzando una guerra cada 7 u 8 años (Fiori, 2009). La acumulación sin fin de capital necesita y se retroalimenta de la acumulación sin fin de poder político-militar, esta es la naturaleza del imperialismo capitalista moderno. La competencia inter-estatal y, por otro lado, la concurrencia entre capitales, están inherentemente relacionadas. Por esta razón, se sostiene en un trabajo anterior donde se analiza la guerra en el Este de Ucrania como expresión de una nueva fase de la crisis del orden mundial (Merino, 2016), que la crisis económica que estalla en 2008 y golpea en particular al Norte Global con una década de estancamiento relativo<sup>2</sup> está en relación no sólo al agotamiento del patrón de acumulación neoliberal, sino también a la incapacidad para subordinar a las potencias emergentes.

El escenario central del conflicto es nuevamente el corazón de Europa o, en realidad, dos bisagras clave de Eurasia: la Gran Llanura Europea y el Mar Negro. El conflicto aparece como un enfrentamiento entre las fuerzas armadas ucranianas y las milicias nacionalistas que responden a Kiev contra las fuerzas armadas rusas y las milicias pro-rusas del Este de Ucrania. Pero el conflicto es entre Rusia y la OTAN y, en términos globales, expresa una contradicción estructural del sistema mundial en crisis, que deviene antagónica. Resulta central observar que no se trata solamente de un conflicto local o sólo entre dos Estados, sino que en realidad dichas escalas están articuladas a un conflicto de escala mundial. Por ello, re-

sultan objetivos centrales del presente trabajo observar las características de dicha contradicción, la naturaleza del conflicto entre Rusia y la OTAN, y la dinámica de las distintas escalas del conflicto y su articulación.

Una hipótesis clave con la que se trabaja es que la pandemia del COVID-19 aceleró las tendencias fundamentales de la transición histórico-espacial contemporánea y de la crisis de la hegemonía estadounidense. A partir de ello, se establece un nuevo momento geopolítico mundial, el quinto si analizamos la transición geopolítica iniciada en 1999 (Merino, 2021a). Se analiza que la escalada y el cambio en la forma dominante en que se desarrolla la guerra en Ucrania está en relación con este nuevo momento en el cual las potencias emergentes (con China como protagonista) aumentaron su poder relativo a nivel mundial y en Eurasia en particular, contrastando con el declive relativo del viejo polo de poder dominante que ya no es hegemónico.

Ucrania es un territorio geopolítico clave en la disputa de poder mundial, que se encuentra en el pliegue de una tensión estructural entre la expansión hacia el Este de la OTAN iniciada en 1997 por las fuerzas globalistas de los Estados Unidos, el Reino Unido y el Norte Global y, por otro lado, Rusia como potencia re-emergente, cuyo “colchón estratégico” es China y el actual escenario de multipolaridad relativa. Moscú, luego de su profundo declive durante la *belle époque* neoliberal unipolar, tiene ahora no sólo la capacidad de frenar este avance sino reconstruirse como uno de los principales polos de poder mundial —aunque por debajo del polo anglo-estadounidense y de China.

## Las tensiones constitutivas de Ucrania

Desde 2014, el conflicto que atraviesa Ucrania se expresa como una guerra híbrida cuyo núcleo es el Donbás. Allí se enfrentan las fuerzas de las proclamadas repúblicas populares separatistas filo-rusas de Donetsk y Lugansk,

---

2 Es sintomático el estancamiento de Europa y Japón desde entonces, y un proceso de hiperfinanciarización por parte de los Estados Unidos para poder tener tasas positivas de crecimiento, lo cual se trabaja en Merino (2021).

apoyadas por Moscú, contra las fuerzas dominantes del Estado ucraniano pro-occidentales apoyadas por la OTAN —especialmente por los Estados Unidos y el Reino Unido. Antes de febrero de 2022, este conflicto contabilizaba 14.000 muertos, en su mayoría filo-rusos. En realidad, dicha territorialidad jurisdiccional del conflicto expresa una fractura político social entre la población étnica y lingüísticamente rusa y la población étnica y lingüísticamente ucraniana. Esto a su vez se traduce en una territorialidad geopolítica a partir de la fractura entre el Sur y el Este filo-ruso y el Norte y el Oeste filo-occidental, cuya línea divisoria es el arco que va desde Jarkov al noreste del país hasta la ciudad de Odesa en el suroeste.<sup>3</sup>

El propio Henry Kissinger, uno de los principales estrategas estadounidenses, advertía en un artículo periodístico febrero de 2014 que Ucrania era un país fracturado y que forzar su anexión a “Occidente” sólo iba a traer inestabilidad:

El Occidente [de Ucrania] es mayoritariamente católico; Oriente es en gran parte ortodoxo ruso. El occidente habla ucraniano; el oriente habla principalmente ruso. Cualquier intento de un ala de Ucrania de dominar a la otra, como ha sido el patrón y la tendencia histórica, conduciría eventualmente a una guerra civil o una ruptura. Tratar a Ucrania como parte de una confrontación Este-Oeste hundiría durante décadas cualquier posibilidad de llevar a Rusia y Occidente, es decir a Rusia y Europa, a un sistema internacional cooperativo (Kissinger, 2014).

La fractura política y cultural también se articula con una lucha entre fracciones de capital y grupos de poder que, desde la constitución de

Ucrania, disputan por la hegemonía en dicho país sin lograr imponerse. Los tres principales grupos-fracciones son los llamados “clanes” de Kiev —ligado en su momento al Partido Socialdemócrata ucraniano e impulsor de la revolución naranja en 2004 bajo el liderazgo de Yulia Timochenko—, el de Dniepropetrovsk —núcleo central del poder en la Ucrania post-soviética, ligado al Partido Laborista y donde competían el grupo “Privat” de Igor Kolomoisky y Gennady Bogolyubov— y en tercer lugar la fracción de Donetsk. En este último resalta el grupo SCM del magnate Rinat Ajmétov, con centro en dicho óblast siderúrgico y carbonífero (donde se encuentra la gran cuenca hulla de Ucrania), estrechamente vinculado con el Partido de las Regiones filo-ruso (Avioutskiï, 2010; Otárola Sechague, 2019).

El arco este-sur filo ruso es la región económica más dinámica del país y el Donbas su principal región, conformada por las provincias de Lugansk y Donetsk, en la cual vivían antes de la guerra unas 6 millones de personas y se producía el 30% del total de las exportaciones ucranianas. Esta región está muy integrada con la economía rusa —forma parte del valle del río ruso Don que desemboca en el Mar de Azov— y cuenta no sólo con la principal zona industrial de herencia soviética, sino también con buena parte de las famosas “tierras negras” de extraordinaria fertilidad.

En los óblast o provincias del sureste rusófilo tenía su fortaleza el Partido de las Regiones del depuesto presidente Victor Yanukóvich, proveniente de Donetsk. Este fue desplazado por los levantamientos pro-occidentales conocidos como el Euromaidán, iniciados el 13 de noviembre de 2013 en respuesta al aplazamiento de Yanukóvich a firmar la incorporación ucraniana a la Unión Europea y en su lugar la firma de acuerdos sustanciosos con Rusia por 15.000 millones de dólares. Este proceso terminó finalmente con su destitución por decisión de la Rada Suprema el 22 de febrero de 2014 y la restitución de la constitución de 2004 surgida

---

3 Odesa es una famosa ciudad portuaria sobre las costas del Mar Negro creada por un decreto de Catalina la Grande en 1794 como la principal puerta marítima del sur del Imperio ruso.

al calor de la revolución naranja promovida por los pro-occidentales y las fuerzas globalistas de Occidente. Fueron 82 las víctimas fatales por la represión estatal y más de 1.800 heridos, mientras que 7 muertos y 200 a 300 heridos tuvieron las fuerzas oficiales. Se observó un gran número de llamadas “autodefensas” organizadas por los grupos ultranacionalistas pro-occidentales de extrema derecha, calculadas por entonces en 12.000 miembros. El golpe pro-occidental del bloque liberal-nacionalista ucraniano —que contó con el protagonismo de funcionarios estadounidenses, especialmente de Victoria Nuland que se desempeñaba como Secretaria para Asuntos Europeos y Euroasiáticos del Departamento de Estado— buscó resolver el *empate hegemónico* y poner en marcha un programa consistente en lograr la integración de Ucrania la OTAN, la incorporación a la Unión Europea, el restablecimiento de la constitución de 2004, un acuerdo con el FMI que “viabilice” la transición, la progresiva eliminación de partidos políticos identificados como filo-rusos y/o comunistas, la “ucranianización” del sureste y la definición de la Federación de Rusia como antagonista principal. El obstáculo para este programa era la realidad política y económica del sur y el este ucraniano, que se corresponde con el predominio cultural y lingüístico ruso, lo que impide al bloque liberal-nacionalista atlantista construir una “nación” culturalmente homogénea y “occidental”. Por lo tanto, buscaron avanzar en una transformación étnica-cultural, buscando producir el proceso inverso al de la “rusificación” llevado adelante durante el estalinismo en los años treinta. En este marco debe entenderse las medidas de ilegalización del idioma ruso —el cual es el principal idioma en el Sur y el Este—, la prohibición del cine y las series rusas<sup>4</sup> y la política de persecución a los

---

4 En este sentido, en febrero de 2021, el gobierno de Zelenski anunció importantes sanciones contra los políticos y los medios

rusófonos propiciada por los grupos ultranacionalistas, muchos de ellos identificados con las ideas neonazis.<sup>5</sup> En este sentido, gran parte del programa de estos grupos nacionalistas de extrema derecha —cuya raíz es el Partido Nacional Socialista ucraniano fundado en 1991 y luego renombrado como Svoboda (“libertad”)— fue ganando terreno en el bloque político surgido luego del Euromaidán, lo cual también se correspondió con la institucionalización dentro de las fuerzas armadas como en distintos estamentos del Estado post-2014.

La cuestión nacional está en el centro del conflicto y se remonta a la propia construcción del Estado ucraniano surgido tras el desmoronamiento de la URSS en 1991. Este tuvo como antecedente una corta experiencia histórica como Estado independiente entre 1917 y 1921. Luego quedó fracturado en 1922 con el oeste bajo control polaco y el este como República Socialista Soviética de Ucrania. Hipótesis que hoy vuelve a estar sobre la mesa.

---

de comunicación considerados pro-rusos, cerrando tres canales de televisión (acusando a su propietario de financiar a los separatistas) y sanciones contra personas y empresas ucranianas y rusas por los mismos cargos. Además, avanzó contra Viktor Medvedchuk, un interlocutor central con el Kremlin, y cuyo partido cuenta con un importante apoyo social.

5 Un hecho significativo fue la masacre de Odesa el 2 de mayo de 2014, donde manifestantes filo-rusos que pedían la realización de un *referéndum* a favor de establecer la República Autónoma de Odesa —siguiendo el ejemplo de Crimea del 16 de marzo de 2014— fueron atacados por grupos ultranacionalistas anti-rusos encabezados por Sector Derecho. Cuando los manifestantes se refugiaron en la Casa de los Sindicatos, los pro-occidentales la incendiaron provocando 48 víctimas fatales.

El Estado en tanto relación social de poder que expresa una condensación de fuerzas políticas, constituye el aspecto político de la dominación de un territorio social y significa el monopolio de la violencia legítima. Dicha legitimidad brota de la existencia de una comunidad política y está estrechamente vinculada con la idea de nación: “La nación es el arco de solidaridades que une al “nosotros” definido por la común pertenencia al territorio acotado por un Estado” (O’Donnell, 1978: 1190). La nación es una categoría histórica atravesada por tensiones que tiende a circunscribir en el espacio y el tiempo a una población. Se identifica con una lengua común, una historia común, ciertos valores y una identidad común, de lo que se desprende una necesidad política común; a la vez que se relaciona con el hecho material de un mercado nacional. Sin embargo, estos elementos pueden ser atributos de una nación, pero no la definen en términos absolutos, sino que varían según las situaciones. Nación y Estado son categorías que se retroalimentan dialécticamente, pero no linealmente. Como dice Renan (1987 [1882]) “una nación es la posesión en común de un rico legado de recuerdos”, una historia común construida para forjar una identidad; y, por otro lado, “es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa”, es decir, una solidaridad social basada en la identidad recreada. En el caso ucraniano, se trata de un país en donde se hablan idiomas diferentes (aunque similares), existen elementos culturales diferentes (rusos étnicos frente a ucranianos étnicos, etcétera), pero que pertenecen una familia cultural común y que comparten una historia troncal común que identifica al Rus de Kiev con el inicio de Rusia y de Ucrania. Sin embargo, la fractura en el poder y la puja entre proyectos políticos estratégicos que devienen en antagonicos, se articulan con dos idearios de nación: la ucr-

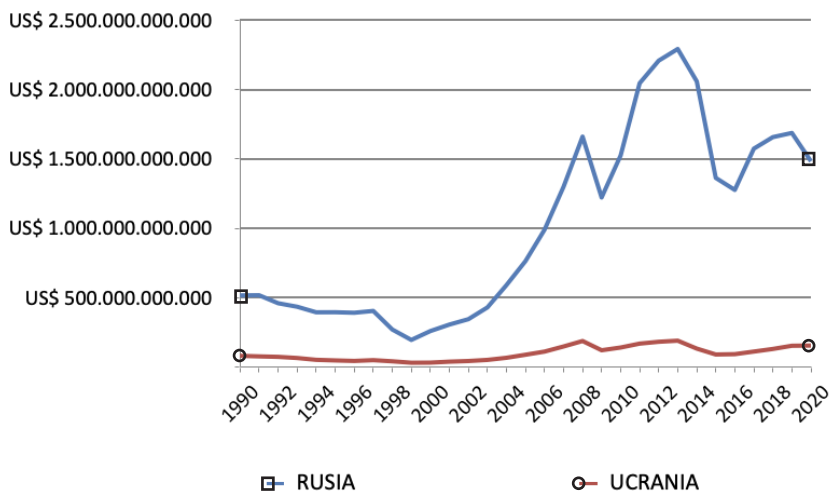
niana filo-rusa que resalta el tronco cultural común y observa matices nacionales de una misma tradición eslava y, en contraposición, la idea ucraniana filo-occidental que se define no sólo estructuralmente distinta a la de Rusia sino en antagonismo con ella en tanto “otro” opresor. Ello se corresponde con dos grandes historias nacionales que atraviesan y disputan el territorio; y que, por ejemplo, identifican al líder ucraniano Stephan Bandera como el gran referente nacional de una Ucrania independiente y vinculada a Occidente, o como un colaboracionista nazi que fue responsable de atroces genocidios durante la Gran Guerra Patria o Segunda Guerra Mundial. Es decir, aquí se observa una fractura en el Estado como “idea colectiva” que otorga legitimidad y hace posible la relación entre gobernantes y gobernados, lo que se traduce en una crisis del Estado como monopolio del poder simbólico y de la violencia legítima propio de la situación de empate catastrófico (Linares, 2008: 392-393).

La fragilidad económica en Ucrania también es un elemento importante para explicar la situación de crisis orgánica. Como se observa en los gráficos 1 y 2, a diferencia de Rusia y otros países de la ex Unión Soviética muy vinculados a Moscú, en Ucrania no sólo no existió una recuperación luego del desastre de los años noventa del siglo pasado, sino que su PIB per cápita en dólares constantes (PPA) está 20% por debajo de 1990 (Tooze, 2022). Una mirada del Estado más allá de la cosificación de la maquinaria institucional que cristaliza un sistema de mediaciones, implica no sólo observarlo como relación social y maquinaria burocrática administrativa, sino también como organización de un espacio económico que garantiza la reproducción de la sociedad. En este sentido, la crisis orgánica del Estado —que en última instancia significa la ruptura del monopolio de la violencia legítima—, está no sólo relacionada a la fractura del poder y la disputa por proyectos políticos estratégicos,

sino también con la imposibilidad de tener éxito en garantizar la organización de la vida económica. En resumen, la crisis estatal involucra los planos políticos, económicos e ideológicos, en un país con pocos años de vida propia

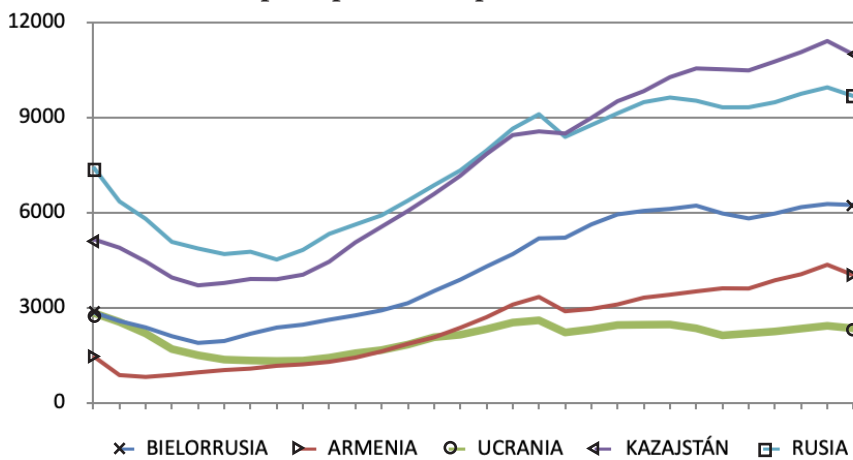
como Estado independiente y que es clave para Rusia mantener bajo su influencia como también para las fuerzas dominantes de los Estados Unidos y Occidente.

**Gráfico 1: PBI en US\$ a precios actuales**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

**Gráfico 1: PBI per cápita (US\$ a precios constantes de 2010)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

En este escenario y como ya lo anticipaba Kissinger, intentar resolver el empate hegemónico mediante la imposición de una de las fuerzas político-sociales iba significar una fractura territorial. Con el agregado de que ello se articula, necesariamente, con una puja inter-estatal entre Kiev y Moscú dándole otra dimensión al conflicto. Desde la perspectiva dominante en la Federación de Rusia, Ucrania forma parte de la gran nación rusa, en tanto gran identidad nacional que agrupa a otras naciones —como de hecho sucede fronteras adentro donde una cuarta parte de su población no es étnicamente rusa. Se trataría de “un mismo pueblo divi-

dido artificialmente” (Ishchenko, 2022). Esto se refuerza con el hecho de que en Ucrania viven casi un 20% de rusos —60% en el caso de la Península de Crimea recuperada/aneccionada a Rusia en 2014— y ese porcentaje aumenta considerablemente si observamos la cantidad de personas que hablan ruso como su lengua principal (Ver mapa 1). Además, una Rusia re-emergente durante la era Putin y que se fortalece al compás de las nuevas dinámicas de poder en Eurasia, tiende a aumentar su influencia en el espacio post-soviético, siendo Ucrania un territorio estratégico.

Mapa 1: Grupos étnicos y lingüísticos en Ucrania



Fuente: Goncharova, Montaner y Ryzhykov (2014).



## Mapa 2: Gran Llanura Europea



Fuente: marcas propias sobre mapa extraído de Wikipedia.

### La historia, el espacio y Eurasia

Primero fue el Imperio francés encabezado por Napoleón Bonaparte quien buscó hacerse del control del continente europeo y, para ello, derrotar al imperio ruso, elemento clave en el equilibrio de poder continental.<sup>6</sup> Después

---

6 En realidad, la primera gran invasión que sufrió Rusia fue de los polacos, pero no tuvo la importancia de lo que vendría después. Como observa Tim Marshall, “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 in-

del triunfo de Rusia sobre la Francia imperial napoleónica, que los rusos denominaron «Guerra Patriótica», el imperio británico terminó de vencer al imperio francés en Waterloo (1815) para erigirse como nuevo hegemón. Además de la subordinación de China, la competencia por África y la neocolonización de América Latina, una de las premisas geoestratégicas de Londres fue contener al imperio

---

vadidos varias veces por el oeste (...) Los rusos han tenido que combatir al enemigo, en el interior o en los alrededores de la llanura nordeuropea, una vez cada treinta tres años” (2015: 29).

ruso e impedir su salida directa a los océanos. A diferencia de Francia, Gran Bretaña en tanto gran potencia marítima pero relativamente débil en su poder terrestre desarrolló una estrategia envolvente y predominantemente indirecta, lo que dio lugar al llamado «Gran Juego». La Guerra de Crimea (1853-56) en el mar Negro o la formación de Afganistán como "Estado tapón" entre la expansión rusa hacia el Sur (en busca de una salida al Océano Índico) y las posesiones coloniales inglesas en el territorio actual de India y Pakistán, fueron expresiones de este conflicto secular.

Más tarde, en el siglo XX, durante la transición del sistema mundial de 1914-1945 y una nueva guerra de 30 años, sería Alemania la que buscó en la expansión continental —y ante su falta de colonias en relación a los imperialismos competidores— un nuevo estatus en la jerarquía del poder mundial. Esta expansión incluía el control de Ucrania como gran proveedor de materias primas, especialmente alimentos. En junio de 1941, Berlín invadió dicho territorio y lo controló hasta 1944, cuando fue derrotada por la URSS. El triunfo soviético en la «Gran Guerra Patriótica», echó por tierra la estrategia germana de convertir a Ucrania en su granero y controlar la franja territorial euroasiática que va del Atlántico al Pacífico. La Segunda Guerra Mundial tuvo como saldo para la URSS de entre 20 a 27 millones de muertos y el 73% de los soldados alemanes del Tercer Reich cayeron en el frente Oriental, donde se decidió el resultado final.

Luego de la derrota de la Unión Soviética en la Guerra Fría y su disolución a partir de 1991, avanzar hacia el Este también sería una premisa geoestratégica fundamental de las fuerzas globalistas con centro en los Estados Unidos y el Reino Unido, en pleno momento unipolar. Esto fue acompañado, con cierta precaución, por los grupos dominantes de Francia y Alemania. Fue en 1997 cuando esta premisa de avance hacia el Este comenzó a ponerse en marcha más decididamente.

El eterno obstáculo de esta tendencia histórica de los últimos 200 años es Rusia. La zarista, la soviética y, ahora, la eurasiánista liderada por Vladimir Putin. Moscú, por su parte, se piensa en términos geopolíticos como una gran fortaleza asediada, con 20.000 kilómetros de fronteras que defender y vulnerable por todos los flancos salvo el Ártico (hasta ahora, algo que el cambio climático puede modificar). Por ello, para gran parte del pensamiento estratégico ruso la clave es dominar los territorios periféricos y extender lo más posible dicho dominio con el fin de amortiguar las distintas amenazas provenientes de sus flancos y, en particular, de Occidente. Así también, Rusia justificó históricamente su propio expansionismo imperial, aunque es justo decir que la idea de fortaleza asediada se corresponde bastante con la imagen que brinda el conjunto de bases militares de los Estados Unidos y la OTAN que rodean su territorio, lo cual resaltan los funcionarios rusos.<sup>7</sup>

Para Moscú el flanco principal se encuentra en la Gran Llanura Europea que se inicia en Francia y termina en los Montes Urales. Por allí provinieron las amenazas existenciales durante los últimos cuatro siglos y en particular en las grandes transiciones de poder de los últimos doscientos años. La planicie se inicia en los Pirineos y el Océano Atlántico, pasa por los Países Bajos y recorre todo el norte de Europa occidental hacia el este ampliándose a lo ancho como un embudo hasta chocar con los Montes Urales. El 80% de la población rusa de un total de 144 millones vive en el área de

---

7 Los Estados Unidos y otros países occidentales tienen desplegadas en las fronteras rusas unas 400 bases y otros objetos militares, denunció el viceministro ruso de Defensa, Anatoli Antónov, en abril de 2014. RT, 18 de abril de 2014. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/172407-otan-rusia-bases-fronteras-asedio>

la planicie europea contigua a Ucrania, Bielorrusia y los países Bálticos, ubicada entre las ciudades de San Petersburgo, Kazán y Volgogrado, en cuyo centro está Moscú. Si Ucrania y Bielorrusia quedasen bajo la influencia estratégica de la OTAN, Moscú quedaría muy vulnerable, con una indefendible frontera de más de 2.000 kilómetros de terrenos llanos, en lugar de los 600 kilómetros que hay entre Kaliningrado y los Montes Cárpatos (Mapa 2). Además, Moscú perdería buena parte de su influencia determinante en el Mar Negro y quedaría bajo la amenaza de armas de destrucción masivas a pocos minutos de su capital, sin tiempo suficiente para defenderse.<sup>8</sup> Por ello, el avance euroatlántico desde 1997-1999 enciende las alarmas existenciales en Rusia, donde interpretan la extensión de la OTAN con una traición a los acuerdos de Mijáil Gorbachov con las potencias occidentales en 1989-1991, definidos en la frase “ni una pulgada hacia el Este”.

La respuesta a las primeras formulaciones de la expansión de la OTAN es el desarrollo de la “doctrina Primakov” en 1997, que lleva el nombre del entonces canciller de Rusia. Esta doctrina consiste en: 1) la defensa del multilateralismo y apuesta al multipolarismo frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidense; 2) el mantenimiento de la influencia de Rusia en las ex repúblicas soviéticas y el Medio Oriente; y 3) la promoción de una alianza entre Rusia, China e India como un triángulo estratégico para contrabalancear el poderío estadounidense. Poco después vendría la caída del presidente neoliberal Boris Yeltsin y la llegada

de Vladimir Putin al poder, expresando un giro nacionalista eurasiánista contrapuesto al globalismo, al atlantismo y al neoliberalismo.<sup>9</sup> Es decir, a partir de allí se acabaron las ilusiones liberales y atlantistas en Rusia, lo cual coincide con una reacción en toda la semiperiferia mundial contra el unipolarismo estadounidense-anglosajón, el programa neoliberal del Consenso de Washington y el avance de las fuerzas globalistas (Merino, 2015; 2016).

Por otro lado, la influencia sobre Ucrania es clave para re-construir el proyecto de una gran Rusia euroasiática por varias razones. Su considerable población de más de 40 millones de habitantes. Su extensión territorial equivalente a la de Francia y su ubicación estratégica en el pivote de Eurasia. La fertilidad y extensión de sus tierras, así como su importante producción agrícola excedente. El desarrollo de la industria pesada en el este, herencia de la caída Unión Soviética. Además, la base rusa de Sebastopol en Crimea es la principal para su Flota del Mar Negro, que opera también en el Mediterráneo y el Mar de Azov. Una gran vulnerabilidad de Rusia es que salvo en la alejada costa del Pacífico, lejos de su núcleo central, no tiene una clara salida a los océanos y tiene que pasar por estrechos que pueden ser cerrados por las potencias marítimas. Rusia es ante todo una gran potencia terrestre —la gran potencia terrestre euroasiática— y aunque posea miles de kilómetros de costa no es una potencia marítima, siendo un obstáculo su propia geografía. Perder la primacía en el Mar Negro implicaría un enorme retroceso geopolítico.

El gran problema para Rusia es quedar rodeado por todos los flancos, como ocurrió con la URSS y se observó en Afganistán en los años '80. Ello hace al control del Rimland:

---

8 Recordemos que la llamada “crisis de los misiles” o “crisis de octubre” de 1962 se disparó cuando la Unión Soviética contestó el despliegue por parte de Washington de misiles balísticos con ojivas nucleares en Italia y Turquía con la instalación de bases para misiles nucleares de alcance medio en Cuba.

---

9 También Duguin (1997) formula para ese entonces una de sus obras fundamentales, en donde se rescata el Eurasianismo y el pensamiento de Karl Haushofer.

el Rimland contiene el Heartland según la fórmula de N. Spykman, y quienquiera que controle la tierra del borde continental euroasiático, eventualmente controlaría la Isla del Mundo, y quien controle la Isla del Mundo controlará el mundo. Pero China, India, Irán, Siria y las nuevas dinámicas euroasiáticas rompen este esquema de control y suenan las alarmas en Occidente, donde siguen estos razonamientos geopolíticos. De hecho, China es hoy por hoy el principal polo de poder ubicado en el Rimland, y está asociada al principal polo de poder del Heartland que sería Rusia.

### El avance la OTAN hacia el Este

Cuando comenzó a gestarse la nueva marcha hacia el Este de los Estados Unidos y aliados, en un famoso artículo publicado en el *New York Times* en 1997, George Kennan (1997), formuló la siguiente afirmación:

Expandir la OTAN sería el error más fatídico de la política estadounidense en toda la era posterior a la Guerra Fría. Se puede esperar que tal decisión estimule las tendencias nacionalistas, antioccidentales y militaristas en la opinión rusa; tener un efecto adverso en el desarrollo de la democracia rusa; restaurar la atmósfera de la Guerra Fría en las relaciones Este-Oeste e impulsar la política exterior rusa en direcciones que decididamente no son de nuestro agrado.<sup>10</sup>

Kennan fue uno de los referentes diplomáticos e intelectuales de los Estados Unidos en la Guerra Fría y quien protagonizó la política de contención contra la URSS. Para él, los Estados Unidos como potencia marítima debía

rodear la «Isla continente» de Eurasia y articular a las principales estructuras económicas del mundo para dejar aislada a la gran potencia terrestre. Muy distinto era avanzar hacia el corazón continental de Eurasia y tocar las puertas de Moscú luego de su caída. Era una provocación innecesaria y contraproducente.

Pero esa posición quedó en clara minoría. Fueron las ideas de otros, como las del neorealista Zbigniew Brzezinski (1997; 2004) las que condensaron en buena medida el pensamiento dominante en el *establishment* globalista estadounidense de los años noventa y su pretensión de avanzar hacia un Imperio global. La transnacionalización del poder económico -liderada por las redes financieras y sus empresas transnacionales con centro en Wall Street y Londres y la red de nodos globales- requería la transnacionalización del poder político-militar más que la simple extensión del existente. El salto dado en la economía mundial impulsaba un nuevo salto en la escala del poder político y militar y en la centralización del poder. En este rediseño del orden mundial, el avance de la OTAN, a pesar de la desaparición de la URSS, se consideró estratégico.

En relación con el espacio euroasiático, para Brzezinski (1997) Ucrania constituye un pivote geopolítico y su propia independencia transforma a Rusia: sin Ucrania, Rusia no es una potencia euroasiática ni un polo de poder con proyección mundial, apenas se trata de una potencia regional asiática. Es decir, representaría algo así a como cuando España perdió Portugal en 1668, fracturándose la Península Ibérica y favoreciendo al Imperio Británico. Por lo tanto, desde esta visión resulta clave quitar a Ucrania de la esfera de influencia de Rusia y ubicarla en la esfera de influencia atlantista, para evitar una reconstrucción del espacio medio de Eurasia que haga resurgir un polo de poder alternativo. "La extensión de la órbita euroatlántica vuelve imperativa la inclusión de los nuevos Estados independientes ex soviéticos y en particular de Ucrania", escri-

---

10 Según observa Malacalza (2022), Kennan, uno de los primeros expertos estadounidenses del Departamento de Estado entrenados en Moscú, señalaba que veía pocas posibilidades de resolver las diferencias con Rusia sino era sobre la base de un franco reconocimiento de las respectivas esferas de influencia.

biría Brzezinski (2004: 120) en otro trabajo. Además, observaba que era fundamental crear un núcleo de seguridad europeo conformado por Francia, Alemania, Polonia y Ucrania. Aunque luego relaje sus posiciones respecto de la incorporación a la OTAN de Ucrania, lo cierto es que en sus obras formalizó algunos elementos centrales de la geoestrategia globalista en clave neo-realista.

Pero también estas ideas están presentes, aunque con otros matices, en la visión neo-conservadora “americanista” que va a primar con George W. Bush a partir del 11 de septiembre de 2001, especialmente en los análisis de Paul Wolfowitz, que consideraba a Rusia todavía demasiado grande:

Ahora nuestra política [después de la caída de la Unión Soviética] debe centrarse en impedir la aparición de cualquier potencial competidor global futuro (...). Como Rusia seguirá teniendo un fuerte poder militar en Eurasia, es necesario debilitar su posición geopolítica de forma permanente e irrevocable. Debemos hacer esto antes que esté en condiciones de recuperarse, por lo tanto, tenemos que atraer a la órbita occidental a todos los Estados que la rodean y que anteriormente fueron parte de la Unión Soviética o que eran parte de su esfera de influencia. (Wolfowitz, *New York Times*, 8 de marzo de 1992).

En estos trabajos se pueden observar tres premisas geoestratégicas para mantener la primacía mundial estadounidense:

- a. Estados Unidos debe asegurar la cabeza de puente euroasiática que es Europa; sin ello quedaría fuera del principal tablero geopolítico mundial, por lo que debe impedirse una autonomía estratégica de dicha región y, por lo tanto, hay que mantener la OTAN y la ocupación militar aunque ya no exista la URSS.
- b. Rusia con Ucrania puede aspirar a ser, nuevamente, una potencia mundial,

mientras que sin Ucrania sería sólo una potencia regional y centralmente asiática, dañando profundamente la posición geopolítica del Estado que domina el corazón continental.

- c. Debe impedirse una integración Euroasiática entre Alemania y Rusia que pueda dar lugar a una alianza que prevalecería sobre el gran continente.

Ya no se trataba sólo de dominar los océanos y el Rimland (en palabras de Spykman) para contener al espacio medio, sino avanzar en el control del propio Heartland, debilitado estructuralmente al Estado principal de ese espacio, eliminando su capacidad de reconstruirse como gran jugador en el tablero del poder mundial.

El primer gran hecho bélico del avance hacia el Este fue la guerra de la OTAN contra Yugoslavia en 1999, en apoyo a los rebeldes separatistas de Kosovo, en nombre del principio de autodeterminación de los pueblos. Paradójicamente, es ese principio el que la propia OTAN no le reconoce a Donetsk, Lugansk y Crimea y esgrime en su lugar el principio de integridad territorial, el cual no respetó en Yugoslavia o no respeta en las Islas Malvinas bajo ocupación británica. La guerra en la ex Yugoslavia —cuyo núcleo era Serbia, cercana a Moscú— incluyó un masivo bombardeo de Belgrado por parte de la OTAN conocido como “Operación Fuerza Aliada”, que duró casi tres meses. Durante la operación fue bombardeada “por accidente” según los Estados Unidos la embajada de China en Belgrado, lo que provocó fuertes reclamos.

En 1999, con una Rusia devastada por la crisis del año anterior, comienzan a incorporarse países a la OTAN. Como se dijo, ello rompe el pacto no formalizado entre James Baker, Secretario de Estado de la administración de G. Bush y Mijail Gorvachov (en el que participaron otros líderes occidentales), de no avanzar con la alianza más allá de la Alemania

reunificada. Desde entonces, y con la guerra en la ex Yugoslavia que cambió definitivamente las relaciones de fuerzas a favor de la OTAN (ya convertida en una alianza expansionista), ingresaron 14 países a la organización: República Checa, Hungría y Polonia en 1999; los países bálticos Lituania, Estonia y Letonia, más Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia en 2004; Croacia y Albania en 2009; y finalmente Montenegro en 2017.

La OTAN avanzó no sólo en países que pertenecían a la esfera de influencia del Pacto de Varsovia, sino también países que formaron parte de la Unión Soviética y que se encuentran en la frontera actual de la Federación de Rusia, lo cual fue considerado como una amenaza de seguridad existencial por Moscú, especialmente cuando dichas incorporaciones incluyeron infraestructura militar. Las líneas rojas se habían quebrado de hecho, pero Rusia no estaba en condiciones de evitarlo.

En contrapartida, a partir de 1997 se inicia un importante acercamiento entre Rusia y China, quienes afirmaron que era necesario avanzar hacia un orden multipolar frente a la unipolaridad y el unilateralismo de los Estados Unidos. Este acercamiento simbolizó un quiebre en la dinámica de conflicto entre ambas potencias desde los años sesenta, que Washington supo aprovechar para aislar a Moscú y derrotar a la URSS en la Guerra Fría. Tiempo más tarde, en el año bisagra de 2001, estas potencias re-emergentes de Eurasia conformaron la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS) junto a los países de Asia central, los primeros pasos de la actual "amistad sin límites" entre China y Rusia que cambió el tablero geopolítico mundial.

Las ideas y los planes para incorporar a la OTAN establecían que ese proceso debía darse entre 2005 y 2010. El camino se inició con la "Revolución naranja" pro-occidental y liberal en el año 2004, desarrollada en Kiev y en el Oeste del país. Este movimiento allanó el camino para la victoria de la coalición liberal ex-

presada en la figura de Viktor Yúshenko, sobre el filo-ruso Viktor Yanukóvich. Como observa Jean-Marie Chauvier (2005), el gobierno de George W. Bush invirtió 65 millones de dólares en favor de Víctor Yúshenko, mientras que la fundación del magnate globalista George Soros prestó su marco a la ex secretaria de Estado estadounidense, Madeleine Albright, para convocar a 280 ONG ucranianas con el fin de garantizar el giro atlantista.

En abril de 2008, con Kiev bajo un gobierno pro-occidental y meses antes de que la caída del Lehman Brothers desate la gran crisis financiera global, George W. Bush presentó la propuesta de incorporar a Ucrania y a Georgia a la OTAN, en una cumbre de la alianza en Bucarest. Frente a ello, el presidente ruso Vladimir Putin respondió lo que ya era harto conocido: "Consideramos la llegada de un bloque militar a nuestras fronteras, cuyas obligaciones de membresía incluyen el Artículo 5, como una amenaza directa a la seguridad de nuestro país".<sup>11</sup> Un año antes, en el famoso discurso de la conferencia de Munich, Putin ya había criticado los peligros de un mundo unipolar "en el que hay un solo amo, un soberano".<sup>12</sup> Rusia también se oponía a la decisión de George W. Bush en 2002 de derogar el tratado ABM (Anti-Ballistic Missile) de 1972 –que limitaba el despliegue de esas armas–, a las "revoluciones de color" apoyadas por el Departamento de Estado y las intervenciones unilaterales como las de Irak (Sawka, 2019).

---

11 DW, Ucrania: el sueño de buscar protección en la OTAN. Disponible en: <https://learnrgerman.dw.com/es/ucrania-el-sue%C3%B1o-de-buscar-protecci%C3%B3n-en-la-otan/a-60735462>

12 Se puede encontrar el discurso completo con subtítulos en español aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=5OafKEGu7PM>

Pocos meses después de la propuesta de Bush, en agosto de 2008 se desató la guerra en Georgia, donde las fuerzas armadas rusas y las repúblicas de Osetia del Sur y de Abjasia, se enfrentaron a las fuerzas de las elites pro occidentales que dominaban dicho país caucásico. La guerra se disparó cuando el presidente de Georgia, Mijail Saakashvili, envalentonado por el apoyo de la OTAN, ordenó a sus fuerzas armadas retomar el control del enclave rebelde de Osetia, independiente de facto desde 1992. Sin embargo, la intervención rusa, a pesar de la debilidad mostrada entonces por sus fuerzas armadas, echó por tierra el plan de los Estados Unidos y de las fuerzas georgianas pro-occidentales. Este hecho señaló el primer límite claro al avance de la OTAN hasta las fronteras europeas y caucásicas con Rusia, lo que coincide con un momento bisagra de la transición de poder mundial. Ya la constitución en 2001 de la Organización para la Cooperación de Shanghai había limitado el avance estadounidense en Asia Central, ahora eso también se ponía de manifiesto en el Cáucaso.

Moscú comenzaba a mostrar capacidad y decisión para defender sus líneas rojas. En el mundo post-crisis de 2008, Rusia aparecía como una potencia emergente euroasiática que se había recuperado de la debacle de los años noventa y buscaba recobrar su influencia en los territorios que habían sido parte de la URSS, a través de distintas iniciativas económicas y políticas. Además, la gran potencia nuclear comenzaba a recobrar su poderío militar. Así como la crisis de 2008 marca un momento de quiebre para el avance de la globalización financiera neoliberal y un síntoma de la crisis de la hegemonía estadounidense, el lanzamiento de los BRIC en 2009 (conformado por Brasil, Rusia, India y China, a quienes luego se le uniría Sudáfrica) señalaría un importante paso hacia un orden multipolar y un avance de las fuerzas que presionan hacia una re-distribución del poder y de la riqueza mundial.

Pero las fuerzas globalistas estadounidenses-anglosajonas, acompañado con contra-

dicciones por los grupos y clases dominantes europeas, no dejarían de presionar para lograr sus objetivos en el rediseño de Eurasia. Estos son considerados imperativos estratégicos para mantener la primacía mundial. La otra opción es re-acomodarse a una nueva realidad del poder. Además, en el caso específico de Ucrania, cuentan con un importante apoyo de parte de los grupos de poder dominantes y de la población ubicada en la parte occidental.

Una nueva avanzada se inició con el Euromaidán en noviembre de 2013 y febrero de 2014 cuando terminó por ser destituido, como ya mencionamos, el gobierno ucraniano de Yanukóvich, representante del Partido de las Regiones. En las masivas protestas en Kiev pudo verse en persona a la propia Victoria Nuland, entonces Secretaria para Asuntos Europeos y Euroasiáticos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (donde actualmente se desempeña como Subsecretaria de Estado para Asuntos Políticos). Nuland cobró cierta fama cuando en pleno conflicto se filtró un audio en donde debatía con el entonces embajador de los Estados Unidos en Ucrania sobre cómo garantizar el éxito de las protestas y a quién colocarían como sucesor de Yanukóvich. En dicha conversación afirmó en relación con la posición de Europa: “Fuck the European Union.”

Frente a ello, la Federación de Rusia y las fuerzas filo rusas de Ucrania respondieron recobrando el poder formal a través de un *referéndum* de la estratégica Península de Crimea. Por otro lado, los grupos políticos y económicos principales de Donetsk y Lugansk y la insurgencia pro-rusa apoyada por Moscú, declararon a sus provincias repúblicas populares independientes, aunque Rusia no las reconoció oficialmente hasta febrero de 2022. A partir de allí, se desató una cruenta guerra híbrida, donde por el lado de las fuerzas ucranianas comenzaron a cobrar protagonismo los grupos neonazis, como el “regimiento de Azov”, incorporado formalmente a la Guardia Nacional y a

las estructuras militares.<sup>13</sup> No por ello puede afirmarse que todo el gobierno de Kiev es neonazi, sino que más bien se trata de un bloque liberal-nacionalista pro-occidental, que buscó aprovechar el apoyo de los Estados Unidos y aliados para resolver el empate hegemónico en Ucrania e incorporó a importantes grupos neonazis en las actividades convencionales y no convencionales de defensa y seguridad, así como en lugares de mucho poder político.

Este avance iba a tener consecuencias profundas e impactos mundiales. En este sentido, frente al escenario que se abre a partir de febrero-abril de 2014 un exponente de la intelectualidad rusa como Vladislav Surkov (2018), estrechamente vinculados al gobierno de Vladimir Putin hasta 2020, analiza que 2014 es el año bisagra para la historia de Rusia, el fin de un camino de acercamiento a Occidente de 400 años. En su texto titulado “*The Loneliness of the Half-Breed*”, afirma que:

Este acontecimiento no es otro que el final del épico viaje de Rusia hacia Occidente, la culminación de sus numerosos e infructuosos intentos de integrarse a la civilización occidental, de unirse a la «buena familia» de los pueblos europeos. Este año 14 de nuestro siglo inauguró una nueva era, de duración aún desconocida, la «era 14+», que nos reserva cien, doscientos, trescientos años, quién sabe, de soledad geopolítica (Surkov, 2018).

## La disputa por Eurasia y la Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada

La guerra en Ucrania es un conflicto civil, también interestatal -forma dominante actual-,

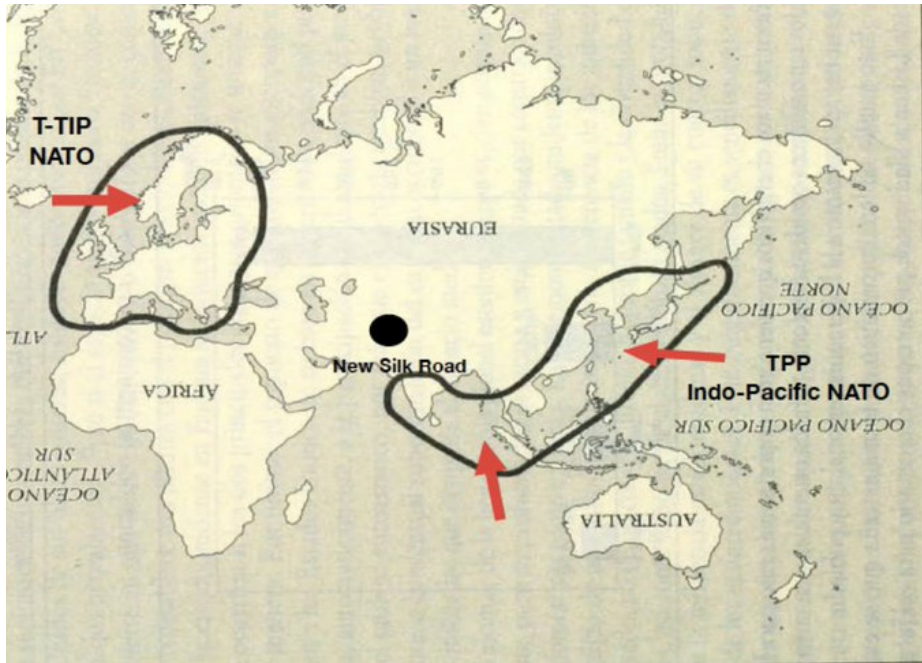
pero sobre todo es un conflicto global en donde choca la geoestrategia de los grupos y clases dominantes de los Estados Unidos y el Reino Unido (particularmente los que definimos como globalistas) frente a la geoestrategia eurasiánista de Rusia y el ascenso de los poderes emergentes. La primera busca la primacía en Eurasia consolidando y profundizando el control de sus periferias y avanzando desde allí hacia el centro —desde el Rimland hacia el Heartland—. Para ello resulta clave extender la OTAN hacia el Este, hasta la frontera con Rusia, junto con la extensión de la Unión Europea (una unión amplia y difusa, sin centralización de las decisiones políticas y sin autonomía estratégica como pretendían las fuerzas continentalistas de Francia y Alemania). Para reforzar este vínculo también se buscó establecer un acuerdo comercial denominado Transatlantic Trade & Investment Partnership (TTIP) entre los Estados Unidos y la Unión Europea, con el objetivo de consolidar el vínculo con Europa. Por el lado del Indo-Pacífico, la idea era desarrollar una especie de OTAN cuyo núcleo es el QUAD (Estados Unidos, Australia, Japón e India), junto con la implementación Tratado Trans Pacífico (TPP por sus siglas en inglés), que terminó derribando el propio Donald Trump. Además, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, impulsó en 2011 el desarrollo de una “Nueva Ruta de la Seda” con centro en Afganistán, antes de que Beijing lanzara su propia iniciativa. El TPP y el TTIP tenían como finalidad, además de consolidar la influencia en esos territorios claves de Eurasia, construir las reglas de juego del capitalismo del siglo XXI en lugar de que lo hicieran otros actores emergentes, según afirmaba el propio Obama y sus funcionarios en alusión directa a China (Merino, 2018). Sin embargo, esta estrategia no logró sus objetivos y los resultados negativos en Irak y Afganistán profundizaron la crisis de hegemonía y los límites del poder estadounidense. Por otro lado, tanto en Ucrania, como en Georgia, pero también en Siria, Rusia volvió a mostrar su condición de potencia re-emergente.

---

13 Sánchez Sorondo, G. (2022). Paramilitares y grupos neonazis ucranianos: ¿cómo inciden en la guerra? *Telam*, 13 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202203/585959-paramilitares-y-grupos-neonazis-ucranianos-como-inciden-en-la-guerra-y-en-la-paz-del-pais.html>



### Mapa 3: Iniciativas para el control de las periferias de Eurasia



**Fuente:** Anotaciones propias sobre la imagen tomada de Brzezinski (1997).

En aquel 2014 se produce un cambio de fase de la actual transición histórico-espacial contemporánea, que se expresa en la multiplicación de los conflictos bélicos en distintos países, llegando a ser por lo menos una decena los que se situaban en la llamada “zona de inestabilidad” del Gran Medio Oriente, Asia Central y áreas colindantes, incluyendo a Ucrania. En paralelo a los prolegómenos del Euromaidán, China lanza en septiembre de 2013 la iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) durante la visita de Xi Jinping a Kazajistán y luego de estrechar los lazos con Moscú, donde se expresa una visión conjunta, cada vez más convergente y crítica, sobre el orden mundial “occidental” y sobre la necesidad de desarrollar espacios de cooperación propios, en función de nuevos marcos normativos e institucionales (Serbín, 2019: 54-55). Ese mismo año, el gigante asiático había destronado a los

Estados Unidos como principal potencia exportadora de bienes y servicios, profundizando la gran revolución geoeconómica y espacial que contiene la transición del poder hacia Asia Pacífico e Índico. La IFR y otras iniciativas tienden a quebrar las estrategias de contención impulsadas por Washington y a construir una integración euroasiática que es vista como una amenaza para el Norte Global, a la vez que se refuerza la política de “salir hacia el exterior” (“*Go Out policy*”) inaugurada por Beijing en 1999.

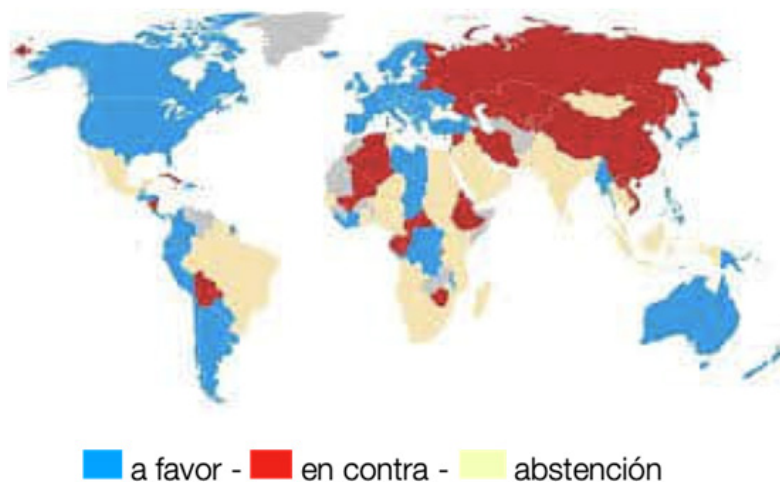
Se puede observar que partir de 2014, luego de que estalle la guerra híbrida en el Este de Ucrania, se fortalecen los lazos entre China y Rusia en todos los planos y ello se expresa en el espacio euroasiático con el fortalecimiento de la Organización para la Cooperación de Shanghai —donde se incorporaron India y Pakistán en 2017, e Irán en 2021—, y el desarrollo de los



la suspensión, 58 abstenciones y 24 en contra. Pero si en términos nominales triunfó la suspensión (sólo la UE tiene 27 Estados), los 82 Estados que votaron en contra o se abstuvieron representan más del 65% de la población mundial y mayormente son de Asia y África,

lo que muestra la debilidad del Norte Global y la imagen que irradia sobre la “Comunidad Internacional.”<sup>14</sup> De hecho, el G7 sólo representa al 10% de la población mundial, mientras que el BRICS representa al 42%.

#### Mapa 4: Votación en la ONU por la suspensión de Rusia en la Comisión de Derechos Humanos



Fuente: ONU

Por otro lado, Rusia es un poder re-emergente y no en declive. Según distintas consideraciones, Rusia es la tercera potencia militar a nivel mundial, es el segundo país en venta de armas, tiene gran capacidad cibernética y es la primera potencia nuclear. Además, es el mayor país exportador de gas del mundo (20% del total), el segundo de petróleo (10%), el primero de trigo (19%), el primero de fertilizantes (15%), el segundo de carbón. También es el tercer productor de oro, el segundo de platino, el cuarto de plata y posee el 30% de los recursos naturales comprobados del mundo. Su importancia económica es sistémica, por lo cual no resulta tan sencillo “cancelar” a Rusia de la economía mundial. Por otro lado, en la era Putin en Rusia se implementó un modelo

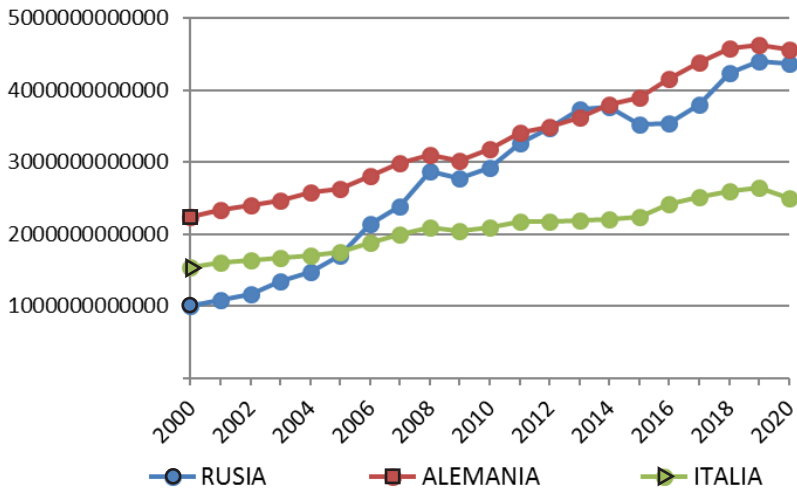
de acumulación con centralidad en las grandes corporaciones de propiedad pública –reestatación de Gazprom, aumento del control estatal del petróleo a través de Rosneft y empresas públicas que dominan entre las 50 principales entidades– que deshizo algunas de las vulnerabilidades del modelo neoliberal, obstruyó la hemorragia de capital y le permitió retener el excedente comercial para facilitar el resguardo de las reservas (Katz, 2022), así como también el apuntalamiento de núcleos estratégicos de

14 En el Sur Global, donde estuvo más dividido el voto fue en América Latina, “patio trasero” de los Estados Unidos, aunque sus dos principales países, Brasil y México, se abstuvieron.

desarrollo. Todo ello explica su capacidad para afrontar la guerra económica. Es decir, Rusia es una potencia central en términos geopolíticos y una semiperiferia económica, pero con enorme peso sistémico, con ciertos núcleos tecnológicos ligados a la defensa de alto desarrollo y un enorme peso mundial en la energía y otras materias primas, sobre las que posee un control soberano. Su PBI a precios de poder adquisitivo es similar al de Alemania (gráfico 3), que en términos geopolíticos es un indicador más pertinente que el PBI nominal —especialmente si las armas e insumos básicos como

la energía y los alimentos no deben adquirirse en el exterior. Además, en pleno desarrollo de la guerra en el Este de Ucrania, Rusia lanzó un bloque económico denominado Unión Económica Euroasiática (UEEA), establecida en enero de 2015 por Rusia junto a Kazajistán y Bielorrusia, a la cual luego se sumaron Kirguistán y Armenia. El bloque posee una quinta parte de los recursos mundiales de gas y el 15% del petróleo, cuenta con una inmensa superficie de 20.229.248 km<sup>2</sup>, tiene 182,2 millones de habitantes y posee un PBI (PPA) de 5.1 billones de dólares.

**Gráfico 3: PBI en dólares a precios actuales PPA**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Desde 2014, tanto Rusia como los Estados Unidos y aliados desarrollan diversos aspectos de lo que definimos como una Guerra Mundial Híbrida (GMH), fragmentada y de baja intensidad que ahora escaló a intensidad media. Un elemento clave desplegado por Washington y el Norte Global a partir de 2014 fue la guerra económica contra Rusia a partir de sanciones, que sumaban 2.754 antes del 24 de febrero de 2022. Las sanciones golpearon duramente a la economía rusa, cuyo PBI nomi-

nal cayó alrededor de un 40% en dólares entre 2014 y 2016, aunque no lograron derribar al gobierno de Vladimir Putin, ni hacer retroceder estratégicamente a Moscú, que incluso pudo recuperar paulatinamente su economía (gráfico 3) y anexó Crimea. Ello evidenció cierta fortaleza relativa, junto con la capacidad militar de Rusia mostrada en Siria, la dependencia europea de los hidrocarburos y materias primas rusas y el "colchón estratégico" que le da a Moscú el ascenso de China y la nueva

realidad de poder mundial, particularmente en Eurasia.

Los “fragmentos” de esta guerra se expresan en conflictos locales y regionales, articulados con conflictos globales, que involucran a los principales polos de poder mundial de forma directa y en territorios tanto centrales como secundarios. En ese marco, se multiplicaron las guerras en Irak, Afganistán, Libia, Yemen, Siria, Palestina, Mali, Sudán y Somalia, con millones de muertos. Por su parte, la guerra en Ucrania entre abril de 2014 y febrero de 2022 —antes de que se abriera esta nueva fase a partir de la incursión de Moscú— se cobró 14 mil víctimas fatales, principalmente filorusos. Dichos enfrentamientos, se relacionan directamente con cambios estructurales en el mapa del poder regional y mundial. En esta guerra se combinan elementos de la guerra convencional con elementos no convencionales —revoluciones de colores, golpes blandos y guerras no convencionales— y se desarrolla en todos los frentes: económico, tecnológico, financiero, comercial, informático, psicológico, virtual, etcétera. Por ello se habla de guerra comercial, guerra de información, guerra psicológica, ciberguerra, guerra de monedas, guerras financieras, guerra judicial (conocida como *lawfare*), entre otras. Una característica central es que la Guerra Híbrida es completamente difusa: se desdibuja el límite entre lo militar y lo civil, entre el inicio y el fin, entre lo público y lo privado. Y se observa que puede seguir escalando, profundizando los enfrentamientos en todos los niveles, sin que podamos descartar otros escenarios.

En mayo de 2019, se conoció el informe de un importante tanque de pensamiento estadounidense, RAND Corporation, estrechamente ligado al Pentágono y con importante influencia ahora como en la Guerra Fría, que aconsejaba estresar —sobreextender y desequilibrar— la economía y las fuerzas armadas de Rusia, así como también la posición política del régimen en el país y en el extranje-

ro (RAND, 2019). Bajo la máxima de que Rusia nunca es tan fuerte ni tan débil como parece, el “*think tank*” analiza en dicho documento un conjunto políticas a seguir contra Rusia propias de la GMH, con sus costos y beneficios, muchas de las cuales ya se venían ejecutando: expandir la producción energética de los Estados Unidos para bajar los precios y así estresar la economía rusa, aplicar sanciones económicas, disminuir la dependencia energética de Europa con Rusia, fomentar la emigración de mano de obra calificada en Rusia, socavar la imagen de Rusia en el extranjero y proporcionar ayuda letal a Ucrania (financiar a Kiev en su conflicto con el Kremlin), pero no intervenir en una guerra directa ya que Rusia tendría ventajas.<sup>15</sup>

La conclusión fundamental del informe es que la mayor vulnerabilidad de Moscú en relación a los Estados Unidos, es su economía, que es comparativamente pequeña y altamente dependiente de las exportaciones de energía, por lo cual ese debe ser el terreno fundamental de la guerra contra Rusia. Por otro lado, observa que la mayor ansiedad de los líderes rusos se deriva de la estabilidad y la durabilidad del régimen, y que las mayores fortalezas de Rusia se encuentran en el terreno militar y en la guerra de información. Sin embargo, con Donald Trump en el gobierno y su geoestrategia nacionalista-americanista apuntando hacia una “Nueva Guerra Fría” contra China y

---

15 Sobre este punto, dice textualmente: “Proporcionar ayuda letal a Ucrania explotaría el mayor punto de vulnerabilidad externa de Rusia. Pero cualquier aumento en las armas militares de los Estados Unidos y el asesoramiento a Ucrania tendrían que ser cuidadosamente calibrados para aumentar los costos para Rusia de mantener su compromiso actual sin provocar un conflicto mucho más amplio en el que Rusia, debido a la proximidad, tendría ventajas significativas.”

contra Irán en Medio Oriente, había menores condiciones para escalar este conflicto, algo que cambiará con Joseph Biden.

Importantes cuadros políticos e intelectuales estadounidenses advertían contra la escalada, entre ellos el propio Kissinger (2014), quien recomendaba que Ucrania no debería unirse a la OTAN, aunque podría unirse la Unión Europea; Kiev debería reforzar la autonomía e independencia política en Crimea y respetar la total autonomía e independencia de sus elecciones internas; y eliminar cualquier duda o ambigüedad sobre el «estatus» oficial de la flota rusa en el Mar Negro en Sebastopol. Las propuestas tenían como fin evitar un enfrentamiento violento y que Rusia se acercara más a China, y estaban en línea con los acuerdos de Minsk que los Estados Unidos nunca quiso reconocer. Por el contrario, los grupos de poder dominantes en Washington y especialmente las fuerzas globalistas no escucharon al viejo estratega que fue clave para el triunfo estadounidense de la Guerra Fría. En sus principales medios —*The Washington Post*, *CNN*, *Financial Times*, etcétera— a partir de 2014 se comenzó a hacer referencia a una “Nueva Guerra Fría” contra Rusia y se instó a no ceder en sus aspiraciones sobre Ucrania. La crisis de acumulación post-2008, y el rediseño del capitalismo transnacionalizado, imponía como salida, según estas perspectivas, la subordinación de los poderes emergentes y una lucha por poner las reglas de juego del siglo XXI.

## La escalada y los objetivos

Con la asunción de Joseph Biden era esperable un recrudecimiento del conflicto en este territorio pivote de Eurasia. No sólo por la llegada de Antony Blinken y Victoria Nuland al Departamento de Estado, sino porque el propio Biden fue un protagonista central de la estrategia globalista de avanzar sobre el control de las periferias euroasiáticas hasta las fronteras de China y Rusia, e incluso amenazar su integridad territorial azuzando sus conflictos

internos. Con la pandemia actuando como elemento que aceleró las tendencias de la actual transición de poder mundial, estas fuerzas buscan frenar dichas tendencias y revertirlas, pero con otro enfoque distinto al dominante con Trump.

En junio de 2020, con un gobierno de Trump ya debilitado, la OTAN decidió otorgar a Ucrania el estatus de “Socio de Oportunidades Mejoradas”, que legitima la resolución adoptada por Kiev unos meses antes para avanzar en la membresía plena de la OTAN. Además, el gobierno de Zelensky continuó implementando reformas en los sectores de seguridad y defensa en función de los estándares de la OTAN, cuya presencia en materia de armamento, entrenamiento e inteligencia comienza a ser considerable desde entonces (Tooze, 2022).

En agosto de 2021, se produce una reunión de la OTAN en Kiev, a la que asisten representantes de 46 países (16 aliados extra-OTAN), en la cual se firma la “Plataforma de Crimea”, exigiéndole a Rusia la “devolución” de dicha península estratégica, poniendo en duda el estatus de la flota rusa en el Mar Negro. En esa reunión quedó completamente claro que no se iban a admitir ningunas de las demandas de Moscú y de las autoproclamadas repúblicas pro-rusas, como la neutralidad de Ucrania, el reconocimiento de la soberanía rusa sobre Crimea o la mayor autonomía para las provincias independentistas del Donbas, según lo estipulado en los acuerdos de Minsk. Esta reunión junto con los hechos que se venían sucediendo desde 2020, llevaron a Moscú a una escalada a partir de septiembre, localizando una importante cantidad de tropas en la frontera ucraniana.

En paralelo, y pese a las presiones de Washington y del Reino Unido, en septiembre de 2021 se terminó la construcción del gasoducto NordStream 2 que une a Rusia con Alemania por el Báltico, sin pasar por ningún Estado tapón. A partir de allí, el gasoducto debía entrar

en etapa de certificación para comenzar a operar, lo que iba a aumentar la interdependencia energética entre Rusia y Alemania (que hasta 2021 adquiriría de Rusia el 50% del gas), con inevitables consecuencias geopolíticas. Estas chocan con el imperativo geoestratégico central del *establishment* anglo-estadounidense: mantener divididos a Berlín y Moscú.

Un mes después *The Washington Post* publica que, según informes de inteligencia, Rusia iba a invadir Ucrania. Con ello se refuerza la presencia militar e inteligencia de los Estados Unidos y el Reino Unido en el terreno y aumenta la provisión de entrenamiento y armamento a las fuerzas armadas ucranianas, las cuales intensificaron sus acciones sobre los rebeldes filo-rusos del Donbás, preparándose para una embestida masiva con el objetivo de terminar con los planes de las repúblicas insurgentes apoyadas por Moscú.

En diciembre de 2021, el ministro de Defensa de Ucrania, Andrii Taran, anunció que Ucrania esperaba recibir un Plan de Acción de Membresía (MAP) de la OTAN en la próxima cumbre de la alianza. “Creemos que la incorporación de Ucrania y Georgia a la Alianza sería la decisión correcta para la OTAN [...] tendrá un impacto significativo en la seguridad y estabilidad euroatlántica, en particular en la región del Mar Negro” (Tooze; 2022). En el escenario descrito, las declaraciones fueron nafta al fuego.

A comienzos del mes de febrero, se conocieron documentos que buscaban evitar la guerra. Estados Unidos revisaría la instalación de misiles si Moscú daba un paso atrás en Ucrania. Pero se negaba a la petición de Rusia de establecer un compromiso formal de la neutralidad de Ucrania y a instar a que Kiev desista de la política de ucranianización en el en el sur y en el este rusófilo del país y el apoyo a los ultra-nacionalistas “neonazis”. Si bien Francia y Alemania podían acordar con varios planteos de Moscú, su debilidad estratégica impidió que se opongan al accionar de

Washington. El 19 de febrero y frente a las maniobras de Moscú en las fronteras ucranianas, con ejercicios conjuntos con Bielorrusia iniciados días previos con una gran cantidad de tropas, Zelenski afirmó que a falta de las “garantías de seguridad” se podría retirar del Memorándum de Budapest de 1994 y reconsiderar su renuncia a poseer armas nucleares. A los dos días, el 21 de febrero, Rusia le respondió reconociendo la independencia de las Repúblicas de Donetsk y Lugansk y el 24 de febrero —el mismo día de la destitución de Yanukóvich, pero ocho años después— Putin ordenó iniciar la “operación militar especial” sobre el territorio ucraniano para “defender” estas repúblicas, parar el “genocidio” sobre la población filo-rusa y “desmilitarizar” y “desnazificar” dicho Estado. Frente al despliegue de las acciones para sobre-extender y desequilibrar a Rusia y la ruptura de varias “líneas rojas”, Moscú decidió duplicar la apuesta y escalar en el terreno militar convencional, donde considera que posee mayor fortaleza.

Por el lado de los intereses geopolíticos anglo-estadounidenses, la escalada del conflicto y la invasión de Rusia tiene puntos positivos. Lograron frenar el gasoducto Nordstream 2 y fracturar profundamente las relaciones entre Rusia y Europa. Además, se detuvo la idea franco-alemana de avanzar hacia una mayor autonomía estratégica con respecto al polo anglo-estadounidense y conformar unas fuerzas armadas propias a nivel continental que permita convertir a la Europa del Euro en un jugador geopolítico global. Por el contrario, terminó reforzándose la subordinación a Washington. Además, la OTAN vuelve a cobrar centralidad, se incorporarían a la alianza Suecia y Finlandia y la permanente demanda de los Estados Unidos para que los países europeos aumenten el gasto militar se hizo realidad. Ello unificó a “Occidente” y el Norte Global bajo el mando estadounidense, aunque aparecen en el horizonte problemas al respecto: resulta sintomático que el CEO de

Volkswagen pida terminar la guerra, acordar la paz con Rusia y separar la estrategia europea de la estadounidense<sup>16</sup>, ya que Europa es el gran “perdedor” en esta guerra y especialmente Alemania. Sin embargo, ello hasta ahora no ha tenido suficiente impacto político estratégico.

Estados Unidos también logró mayor legitimidad y apoyo para profundizar la guerra económica contra Rusia, que sin dudas tiene y tendrá un gran impacto negativo para su economía —se estima una caída de 4% del PBI y una inflación de 17% para 2022—. Sin embargo, Moscú pudo afrontar sus escenarios más adversos (no hubo una estrepitosa caída de unos 20 puntos como se estimaba al principio de la guerra) y no hay en el horizonte inmediato una situación favorable a un cambio de régimen como impulsaba Washington. En el corto plazo no hay forma de sustituir completamente la venta de energía rusa a Europa por otros mercados, ya que se requieren las infraestructuras necesarias. Ello también es cierto a la inversa: hasta el año pasado Rusia proveía el 41% del Gas, 27% del Petróleo y 47% del carbón que consumía Europa. Los 189bcm de gas ruso que envió a Europa en 2020 no se consiguen en cualquier lado (los Estados Unidos envió 22bcm en 2021), pero tampoco Rusia puede redireccionar rápidamente el 78% de sus exportaciones de gas, aunque se hayan acelerado los acuerdos y las obras de infraestructura con China y también acuerdos con India. En el transcurso de 2022, China aumentó 75% las importaciones de petróleo, gas y carbón de Rusia, y la India está comprando más hidrocarburos rusos y anunció que va a comprarle a Rusia el carbón que Europa embargó (además lo hará en yuanes). Asimismo, Rusia, India e Irán lanzaron el corredor Pérsico, una ruta desde San Petersburgo

a Bombay para sortear la ruta marítima por el canal de Suez y el Mar Mediterráneo.

Las fuerzas globalistas anglo-estadounidenses parecerían no estar logrando el objetivo de debilitar lo suficiente a Rusia para anularlo como jugador geoestratégico, objetivo que en palabras del Secretario de Defensa de los Estados Unidos, John Austin III, para la opinión pública aparece como “ver a Rusia debilitada hasta el punto de que no pueda hacer el tipo de cosas que ha hecho al invadir Ucrania” (o, podríamos agregar, defender sus posiciones en Europa del Este, el Cáucaso, en Medio Oriente, en Asia central, etcétera) y “hacer de esta invasión un fracaso estratégico para Rusia.”<sup>17</sup>

Por su parte, Rusia demostró que sus líneas rojas no son meramente retóricas, que posee la decisión y la capacidad para actuar y hacerlas cumplir, como desde 2008. La “operación militar especial” de Rusia está, en este sentido, en relación a cuatro objetivos: a) imponer una Ucrania neutral, por fuera de la OTAN y desmilitarizada (especialmente sin infraestructura militar de la OTAN y sin desarrollo nuclear); b) “Desnazificar” Ucrania, que significa debilitar a los grupos ultra-nacionalistas anti rusos, su capacidad militar y paramilitar y su influencia en el Estado ucraniano; c) diluir las amenazas sobre el control de Crimea y lograr el reconocimiento de la soberanía rusa; d) garantizar la independencia de Donetsk y Lugansk, una vez reconocidas como repúblicas independientes, asociadas a la Federación de Rusia. El objetivo operacional principal que se observa es el control militar de todo el territorio del Donetsk y Lugansk —el Donbas—, y del puente terrestre de Crimea al Donbas, que incluye las provincias de Jersón y Zaporíya. Buena parte del objetivo operacional lo

---

16 Jorge Castro, “Volkswagen exige terminar con la guerra de Ucrania”, *Clarín*, 22 de mayo de 2022.

---

17 CNN, 26 de abril 2022. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/26/debilitar-rusia-secretario-defensa-cambio-estrategia-biden-ucrania-trax/>



está consiguiendo, aunque las contraofensivas ucranianas apoyadas por la OTAN lo ponen en riesgo. A las fuerzas rusas y pro-rusas les resta avanzar sobre una porción del territorio de Donetsk para garantizar el Donbas y ya tiene el control efectivo aproximadamente de la quinta parte del territorio de Ucrania antes de 2014, donde habitaban unas 11,3 millones de personas. Ello le permitiría tener cierta fortaleza relativa para buscar conseguir los objetivos políticos en una hipotética mesa de negociaciones. Pero no está tan claro.

El fortalecimiento del rublo en plena profundización de la guerra económica (que incluso está en un valor más alto que antes de la guerra), es otra victoria parcial para Moscú. Especialmente porque la guerra económica llegó a niveles máximos con la expulsión de la mayoría de las entidades rusas del sistema de pagos internacionales SWIFT y la triplicación del número de sanciones para aislar a Rusia de la economía global. Además, el bumerán de la guerra económica contra Rusia, con un exorbitante aumento de los precios de la energía y los alimentos está siendo muy negativo para Europa y los Estados Unidos (aunque favorable para las corporaciones energéticas y comercializadoras), horadando la legitimidad política de los gobiernos atlantistas. Por otro lado, como en otras ocasiones, Rusia tiene como cartas al “General invierno” (que puede debilitar la resistencia ucraniana y a la posición europea hacia enero de 2023) y una posible derrota de los demócratas en las elecciones de medio término en los Estados Unidos.

En Moscú consideran que las tendencias a largo plazo les favorecen –aunque analizan que hay que resistir los próximos 10 años– y que se encuentran en una posición de fortaleza. Además del análisis estructural, los elementos para alimentar estas conclusiones son la recuperación económica desde 2018 a pesar de las fuertes sanciones y la guerra económica en su contra, las capacidades militares mostradas en Siria y en otros escenarios donde frustraron los

objetivos de Washington y aliados, la exitosa “recuperación” o “anexión” de la Península de Crimea, el avance en los acuerdos con China post-2014 y la aceleración del declive relativo de los Estados Unidos y las potencias atlantistas simbolizada en la retirada de Afganistán, que contrasta con el ascenso de potencias emergentes, entre otras cuestiones. Bajo este diagnóstico, en Moscú consideran no sólo que no van a aceptar un avance de la OTAN en su esfera de influencia y quedar bajo una gran vulnerabilidad geopolítica, sino que incluso analizan que hay condiciones para discutir el diseño de seguridad europeo y el avance de la OTAN que se produce desde 1997-1999. En otras palabras, para Moscú el cambio en las relaciones de fuerzas que viene produciéndose desde 2008 debe corresponderle otro reconocimiento de los intereses rusos y un rediseño en la arquitectura de seguridad. En este sentido, el destacado intelectual ruso cercano al Kremlin Seguei Karaganov (2022), propone el concepto de *destrucción constructiva* con el fin de destruir y rehacer el esquema de seguridad europeo. Y agrega:

El *ultimátum* que Rusia emitió a EE. UU. y la OTAN a fines de 2021, exigiendo que dejaran de desarrollar infraestructura militar cerca de las fronteras rusas y la expansión hacia el este, marcó el comienzo de la “destrucción constructiva”. El objetivo no es simplemente detener el decaído, aunque realmente peligroso, impulso geoestratégico de Occidente, sino también comenzar a sentar las bases para un nuevo tipo de relaciones entre Rusia y Occidente, diferente de lo que establecimos en la década de 1990 (Karaganov, 2022).

Pero lo que resulta más importante aún, es que según expresa Karaganov y se observa en los discursos oficiales de Rusia, en tanto Occidente está en un lento pero inevitable declive y los intereses de Rusia no son considerados, la vía occidental debería volverse secundaria a su diplomacia euroasiática. Incluso afirma que no

resulta tan importante en sí Ucrania, más allá de las cuestiones de seguridad, sino que “sería mucho más efectivo invertir en el Este, en el desarrollo de Siberia (...) Fue la incorporación de Siberia bajo Iván el Terrible lo que convirtió a Rusia en una gran potencia, no la adhesión de Ucrania bajo Alekséi Mikhaylovich [Alejo I] apodado el más pacífico (*sic*).” Para Rusia, el horizonte estratégico fundamental pasaría por volcarse con más fuerza hacia Asia, proveer de energía y otras materias primas a China, India y al sudeste asiático (las grandes plataformas industriales en ascenso), aprovechar su ubicación como gran puente euroasiático y próxima gran ruta marítima por Ártico y, sobre todo, tener capacidad para resistir una década de declive agresivo de los Estados Unidos y de Occidente.<sup>18</sup>

### Reflexiones finales

Como es habitual en los últimos siglos, hoy se vive nuevamente una guerra en Europa. La Gran Llanura Europea y el Mar Negro, bisagras euroasiáticas, vuelven a ser territorios claves en la disputa de poder regional y mundial. Se trata de un conflicto que articula una fractura constitutiva del Estado ucraniano en situación de empate catastrófico; una puja inter-estatal entre Moscú y Kiev que tiene como clave la creciente influencia rusa en parte del espacio post-soviético y la orientación pro-occidental de las fuerzas dominantes en Kiev post-2014; y un conflicto regional en relación a la crisis del sistema de seguridad europeo. Sin embargo, la dimensión mundial del con-

flicto es la escala fundamental para comprenderlo. Es decir, se trata ante todo de un conflicto global, donde se enfrentan Rusia contra la OTAN, produciéndose un choque de estrategias antagónicas con 25 años de despliegue: el globalismo expansionista atlantista *versus* el nacionalismo eurasiánista ruso.

Esta guerra no comenzó en febrero de 2022 sino en abril de 2014, abriendo una nueva fase de la crisis del orden mundial y el desarrollo de una GMH (no una Nueva Guerra Fría). Ahora la guerra en Ucrania escaló a un nuevo nivel y formato, expresando un cambio cualitativo, mientras que la GMH también escaló a un nuevo nivel. El impacto de la pandemia en el mapa del poder mundial produjo un nuevo momento geopolítico y, como desde 2014, Ucrania es un escenario clave de este conflicto sistémico entre las fuerzas dominantes del viejo orden mundial, construido bajo la hegemonía anglo-estadounidense —cuyos grupos de poder y clases dominantes se niegan a perder la primacía mundial y a aceptar una nueva distribución del poder mundial—, y las fuerzas y poderes emergentes que, bajo diferentes proyectos y estrategias, se enfrentan a dicha hegemonía en crisis y presionan por un nuevo orden que implique una redistribución del poder y la riqueza mundial. En este caso en particular, está en juego el proyecto eurasiánista ruso que, luego de la reconstrucción del poder nacional-estatal durante la era Putin y su fortalecimiento relativo, logró recuperar parte de la influencia perdida en el espacio post-soviético, establecer asociaciones euroasiáticas y globales, y construir un bloque como la UEEA que trazan un nuevo mapa de poder y frustrar los planes de Washington en varios territorios y esferas de poder.

La gran pregunta es si el devenir de la guerra va a implicar un freno las tendencias de la transición histórica-espacial contemporánea y de la aceleración que se produjo a partir de la Pandemia, golpeando a los poderes emergentes y re-fortaleciendo al viejo polo dominante,

---

18 Karaganov (2022) considera que en una década o antes, se construirá un nuevo sistema de seguridad y cooperación internacional que incluirá esta vez a toda la Gran Eurasia, y se basará en los principios de la ONU y el derecho internacional, no en ‘reglas’ unilaterales que Occidente ha estado tratando de imponer al mundo en las últimas décadas.

o al contrario. El conflicto está curso, pero si en el primer mes de la “operación militar especial” lanzada por Rusia en los analistas y medios occidentales hegemonizaba la primera opción y parecía hacerse realidad la consigna con la que asumió Biden “*America is back*”, así como la idea de propinar a Rusia una derrota estratégica y anular a Moscú como gran jugador geoestratégico euroasiático, hoy se ve con mayor claridad que la realidad parecer ser diferente y, como sucedió a partir de 2014, se está acelerando el Cambio de Época. En otras palabras, pareciera que lejos de detener el desarrollo de una situación de multipolaridad relativa en el mapa del poder mundial y revertir la crisis de hegemonía estadounidense, la escalada del conflicto en Ucrania profundiza dichos procesos, consolida el ascenso de China y un conjunto de asociaciones estratégicas con centro en Eurasia, pero de escala global; y confirma que ya nos encontramos en una etapa de “caos sistémico”.

## Referencias bibliográficas

- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Buenos Aires: Paidós.
- Brzezinski, Z. (2004). *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. New York: Basic Books.
- Chauvier, J. (2005). Las múltiples piezas del tablero ucraniano. *Le monde diplomatique*.
- Cox, R. (1992). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*. Vol. 18, Núm. 2: 161-180.
- Duguin, A. (1997). *Fundamentos de geopolítica: el futuro geopolítico de Rusia*. Moscú: Arktogeja.
- Fiori, J. L. (2009). *De la Guerra. Sin Permiso / Carta Maior*. 20 de septiembre de 2009. Disponible en: <https://www.sinpermiso.info/textos/de-la-guerra>
- García Linera, A. (2008). *La potencia plebeya*. Buenos Aires: Prometeo Libros - CLACSO.
- Goncharova, G., Montaner Frutos, A.; Ryzhykov, V. (2014). La cuestión ucraniana: lo que Europa se niega a saber. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Núm. 45: 4-31.
- Haushofer, K. (1986). *De la géopolitique*. (Prefacio de J. Klein e Introducción de H.-A. Jacobsen). París: Fayard.
- Ishchenko, V. (2022). *A Ukrainian Sociologist Explains Why Everything You Know About Ukraine Is Probably Wrong* / entrevistado por Branko Marcetic. Jacobin, 2 de febrero de 2022. Disponible en: <https://jacobinmag.com/2022/02/us-russia-nato-donbass-maidan-minsk-war>
- Karaganov, S. (2022). De la destrucción constructiva al reensamblaje. *Russia in Global Affairs*. Vol. 20, Núm. 2: 52-69.
- Kennan, G. (1997). A fateful error. *New York Times*. February 5. Disponible en: <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>
- Kissinger, H. (2014). To settle the Ukraine crisis, start at the end. *The Washington Post*. 5 de marzo de 2014. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html)
- Mackinder, H. (2010 [1904]). El pivote geográfico de la historia. *Geopolítica(s)*. Vol. 1, Núm. 2: 301-319.
- Malacalza, B. (2022). Los tres febreros: crónica de un cerco. *Cenital*. 26 de febrero de 2022. Disponible en: <https://cenital.com/los-tres-febreros-cronica-de-un-cerco-2/>
- Marshall, T. (2015). *Prisioneros de la Geografía*. Ediciones Península.
- Merino, G. E. (2015). *Luchas por la conducción del Estado en Argentina entre 1999 y 2003: El Grupo Productivo y el cambio del modelo*. Misiones: EdUNaM. Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.
- Merino, G. E. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*. 7(2): 201-225.

- Merino, G. E. (2018). Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump. *Realidad económica*. (313): 9-40.
- Merino, G. E. (2021a). Nuevo momento geopolítico mundial: la Pandemia y la aceleración de las tendencias de la transición histórica-espacial contemporánea. *Estudios Internacionais*. Vol. 9, Núm. 4.
- Merino, G. E. (2021b). *El ascenso de China y Eurasia*. En M. F. Staiano y N. Molina-Medina (Coords.). *El centenario del partido comunista de China (1921-2021)*. Mérida: AVECH; Ce-Chino; ULA ; CEAA.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 40, Núm. 4: 1157-1199.
- Otálora Sechague, J. D. (2019). La Ucrania post-soviética a la luz de la geopolítica crítica. *Estudios Internacionales*. 51(193): 131-158.
- Rand Corporation (2019). *Overextending and Unbalancing Russia*. Disponible en: [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB10014.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10014.html)
- Renan, E. (1987 [1882]). *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*. Madrid: Alianza.
- Sakwa, R. (2019). El mundo visto desde Moscú. *Le Monde Diplomatique*. Núm. 244. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/244-el-pais-que-tiene-en-la-cabeza/el-mundo-visto-desde-moscu/>
- Serbín, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Buenos Aires: Icaria Editorial - Ediciones CRIES.
- Spykman, N. (1942). *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace & Co.
- Spykman, N. (1944). *The Geography of the Peace*, ed. Helen R. Nicholl. New York: Harcourt, Brace & Co.
- Surkov, V. (28 de mayo de 2018). *The Loneliness of the Half-Breed. Russia in Global Affairs, Foreign Policy Research Foundation*. Disponible en: <https://tinyurl.com/y9ecszve>
- Tooze, A. (2022). Putin's Challenge to Western hegemony. *Chartbook*. Núm. 68. Disponible en: <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-68-putins-challenge-to?fbclid=IwAR27wW4ATtHETeyzXeWf9y9kmZUKPzsLsihbeFpocQUmZtLG9R2C1RfGMk>
- Wolfowitz, P. (1992). Defence Planning Guidance. *New York Times*. 8 de marzo de 1992.



# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

---



# **Vivienda en México, un problema de calidad, de habitabilidad, del barrio y de la ciudad.**

## ***Variantes a la medición del rezago***

***Housing in Mexico as a problem of quality, habitability,  
and of the neighborhood and the city.***

***Variants to the measurement of the deficit***

**Por Guillermo Olivera\* y Olga Serrano\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 16 de agosto de 2022.

### **RESUMEN**

Este artículo de investigación tiene dos objetivos. El primero es exponer que, a raíz de los resultados precarios de la política de vivienda en México de los años 2000-2020, es indispensable superar el enfoque basado en la producción habitacional contra el déficit de vivienda como fin **único**, para optar por una perspectiva urbano-habitacional; lo que a grandes rasgos significa construir al mismo tiempo ciudad y vivienda. Las acciones del enfoque prevaleciente durante esos años produjeron un notorio desorden urbano y priorizaron la atención al rezago habitacional cuantitativo;

por contraparte, ignoraron la escala del barrio y de la ciudad que tienen que ver con la disponibilidad de servicios y equipamiento para una adecuada calidad de vida de la población. Una atención simultánea de la vivienda, el barrio y la ciudad, es la única manera de superar esa rémora de las ciudades en México y América Latina. El segundo objetivo es mostrar que, a la escala de vivienda, el rezago cuantitativo no es el más importante, sino el rezago cualitativo; es decir, no se necesita más vivienda, sino vivienda de mejor calidad. Es por ello que se hace una medición de la calidad de vivienda en el país, por entidad federativa, de

---

\* Licenciado y Magister en Geografía-Planeación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctorado en Urbanismo en la misma casa de estudios. Es Investigador de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de esa institución, adscrito al programa de Estudios Regionales. Correo electrónico: gol@unam.mx

\*\* Actuaría por la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante del personal académico del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias en esa misma institución. Especialista en modelos matemáticos y estadísticos, y en temas de planeación urbana, segregación ocupacional y migración. Correo electrónico: olgass@unam.mx

cuyos resultados se concluye que urge mejorar los servicios hidrosanitarios y la ampliación de espacios para resolver el hacinamiento. Como fondo de la discusión se aborda el debate sobre el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad.

**Palabras clave:** *Vivienda en México, Derecho a la Vivienda, Derecho a la Ciudad, Habitabilidad Urbana, Calidad de la Vivienda.*

## ABSTRACT

This work has two main objectives. The first is to show that, as a consequence of the precarious results of the housing policy in Mexico in the years 2000-2018, it is essential to overcome the approach based on housing production to reduce the housing deficit as a single goal, to opt for an urban-housing perspective; which roughly means building city and housing at the same time. The actions of the prevailing approach during those years produced a notorious urban disorder and prioritized attention to the quantitative housing deficit; on the other hand, they ignored the neighborhood and city scales, which have to do with the availability of services and equipment for an adequate quality of life for the population. A simultaneous attention to the home, the neighborhood and the city is the only way to overcome this obstacle of the cities in Mexico and Latin America. The second objective is to show that, at the housing scale, the quantitative deficit is not the most important, but the qualitative one; In other words, what is required is not more housing, but better housing quality. That is why a measurement is made of the quality of housing in the country, by state; from the results it is concluded that it is urgent to improve the situation of the hydrosanitary services of the houses and expand their spaces to solve the overcrowding. As background of the discussion, the debate on the right to adequate housing and the right to the city is addressed.

**Keywords:** *Housing in Mexico, Right to Housing, Right to the City, Urban Livability, Quality of Housing.*

## Introducción

Este artículo de investigación pretende ampliar el horizonte de las reflexiones sobre una limitación fundamental de la política de vivienda en México en lo que va del siglo XXI, que ha sido su énfasis en la reducción del rezago habitacional<sup>1</sup>, en específico, del rezago cuantitativo vinculado a las necesidades de vivienda nueva. Aquí se muestra que es la calidad de la vivienda y sus espacios limitados lo que constituye el rezago más apremiante. En un mismo nivel de importancia, sin embargo, tendría que estar la habitabilidad urbana o condiciones del entorno a la vivienda en materia de equipamiento e infraestructura, lo que había sido insuficientemente considerado en el país hasta antes de la presente administración federal (2018-2024). Las acciones, en este sentido, requieren de simultaneidad en su instrumentación; es decir, ciudad y vivienda se construyen al mismo tiempo.

Esta tesis se desarrolla a lo largo de cinco secciones, en las cuales se avanza en el análisis del problema de la vivienda en el país desde mediados del siglo XX (parte 1), para abordar el interés inicial gubernamental por el tema del derecho a la vivienda (parte 2); de ahí, se avanza a la exposición del resurgimiento del “derecho a la ciudad” en el siglo XXI (parte 3); para arribar a la reflexión sobre la necesaria simultaneidad que requiere la atención al problema de vivienda como unidad y como parte de un barrio al mismo tiempo que de la ciudad toda (parte 4). En este espacio se aclara que, más que el derecho a la ciudad como objetivo inabarcable en su sentido original, cier-

---

1 Se utilizan indistintamente los términos *rezago habitacional* y déficit habitacional, como es usual en América Latina.



tas experiencias internacionales sugieren que puede ser más viable trabajar con un enfoque de habitabilidad urbana y superar las políticas centradas en la dimensión del rezago habitacional cuantitativo (por fin de vida útil de las viviendas o formación de nuevos hogares). Hecho lo anterior, se presentan los resultados de un ejercicio de medición de la calidad de la vivienda, por entidad federativa, que visibiliza aspectos específicos sobre los que la política de vivienda debe incidir prioritariamente, en su dimensión individual (parte 5). Para finalizar, se desarrollan unas reflexiones conclusivas. Derivado del último inciso, se muestra como hallazgo que, en consonancia con lo que pasa a escala planetaria, la principal deficiencia de las viviendas del país la constituyen la falta de servicios hidrosanitarios, junto con la falta de espacios. Son esos aspectos concretos los que habría que privilegiar en la política de vivienda, junto con la atención al rezago de servicios y equipamiento a escala de barrio.

### **1. ¿Qué se entiende por problema de la vivienda en México y cómo se mide?**

Durante los 70 años transcurridos entre 1950 y 2020, la vivienda en México ha sido permanentemente considerada como un problema, al igual que ocurre en general en los países con niveles de desarrollo bajo e intermedio. Actualmente, también es un tema público de primera importancia en varias naciones del primer mundo, aunque por razones diferentes atribuibles a causas primordialmente financieras.

En el caso mexicano, los aspectos considerados para delimitar este problema han pasado de un énfasis absoluto en la falta de vivienda y su precariedad estructural y de servicios, a otra fase en que a las carencias de la construcción se agregan las deficiencias del barrio y de la ciudad. En este sentido, se trata de dos perspectivas relacionadas con el derecho a la vivienda, la primera (enfoque “tradicional”), y con

el derecho al hábitat o a la ciudad la segunda (enfoque “ascendente”), que en este artículo de investigación se identifica en términos operativos como “enfoque urbano-habitacional”<sup>2</sup>, en consideración de que el derecho a la ciudad tiene un carácter aspiracional y utópico sin reconocimiento jurídico.<sup>3</sup>

La discusión, entonces, discurre desde una perspectiva habitacional secular a otra urbano-habitacional, que adquiere forma. Sin que eso signifique que están en competencia, sino más bien que implican complementariedad pues a partir de ello se continúa avanzando hacia el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada —aún inalcanzado— y a una faceta del ejercicio del derecho a la ciudad, si así se considera al ámbito de las mejoras urbano-habitacionales.

El enfoque “tradicional” aborda la vivienda como satisfactor de una necesidad esencial de la población, por lo que se interesa en el tema de la escasez o rezago y mide si su calidad es adecuada o inadecuada. El enfoque “ascendente” lo mira como un problema del desarrollo urbano, más abarcador por su consideración del equipamiento de barrio, los servicios públicos disponibles, y su relación con

---

2 A lo largo de trabajo, la perspectiva urbano-habitacional se considera una faceta más viable que los postulados del derecho a la ciudad en su sentido original, con la ventaja de permitir la utilización de variables ya sea cualitativas o cuantitativas, para una necesaria evaluación y rediseño de las políticas de vivienda y desarrollo urbano. Es cercana, al mismo tiempo, a un “enfoque de derechos humanos en la gestión urbana” (Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana - GIZ, 2021).

3 Salvo en la Constitución de la Ciudad de México, en ningún otro estado del país ni documento del gobierno federal se establece el derecho de los mexicanos a la ciudad.

el medio ambiente.<sup>4</sup> No obstante, en los dos casos lo que se persigue es una mejor calidad de vida de la población, por lo que pueden avanzar a la par.

Ya con anterioridad se distinguían elementos de la segunda perspectiva, salvo por el poco énfasis en los temas medioambientales. Sin embargo, el hecho de que la calidad predominante de la vivienda fuera durante mucho tiempo bastante precaria y la necesidad de viviendas nuevas mucho más urgente dado el proceso de transición rural-urbano de mediados del siglo XX, explica el predominio de los estudios sobre vivienda en los aspectos de escasez y deterioro, que dio pie a las primeras referencias y/o mediciones sobre el déficit o rezago habitacional (Carmona, 1958; Alejo, 1962; Cal y Mayor, 1965).

Toda la segunda mitad del siglo XX el sector social que concentró el problema de escasez fue el de los habitantes constructores de, por lo menos, la mitad del espacio habitable de la ciudad, mediante la urbanización popular informal (véase: Olivera, 2018: 101). La producción social del espacio urbano se planteaba como una dicotomía entre la ciudad formal (“legal”) y la ciudad informal (“ilegal”), en la que el Estado fue permisivo ante la urbanización popular como una forma de despresurización social, al mismo tiempo que los gobiernos sostenían políticamente su funcionamiento al fomentar la implicación de organizaciones políticas afiliadas a los sectores obrero y campesino del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Había un remedio para corregir, que no combatir, la irregularidad, que fue la regularización de la tenencia de la tierra. Su efecto principal fue dar certeza jurídica a los habi-

tantes y de esa manera promover las mejoras a la vivienda y su entorno. Esto se reflejó en un progreso paulatino de las condiciones de acceso a los servicios urbanos, así como en una mejora incremental en la calidad de los materiales de construcción de las unidades, ambos aspectos reportados en los censos de población y vivienda. Su análisis bastaba para percatarse de ello (véase, cuadro A-1 en el anexo estadístico), ya que no se había institucionalizado la medición del déficit habitacional; ello ocurrió hasta el 2001.

A partir de la segunda mitad de los años 1990s y sobre todo en lo que va del tercer milenio, la presencia de la urbanización informal se volvió “invisible” ante el viraje neoliberal de la política del sector que miró únicamente hacia la urbanización formal: o se supuso que la construcción masiva podría dejar atrás los mecanismos de la urbanización del siglo XX, o simplemente dejó de importar. Asimismo, atrás quedó el enfoque “solidario” del Estado mexicano para abordar los requerimientos de habitación de las clases medias trabajadoras, para asumir como objetivo prioritario el equilibrio financiero de los organismos nacionales de vivienda.<sup>5</sup>

---

4 Este enfoque incluye la habitabilidad como elemento bisagra entre vivienda y su entorno, y por su consideración del grado de satisfacción de la población con su vivienda.

---

5 Como se desglosa más adelante, esto tiene relación con los cambios en la conceptualización de la vivienda en los programas nacionales. Antes de los 1990s, se le consideraba un factor del bienestar social de la familia, para posteriormente describirse como un patrimonio familiar, lo que en términos semánticos constituye una sutil inclinación a privilegiar el aspecto económico de la vivienda y la industria de la construcción por su impacto en el Producto Interno Bruto, con lo que pasó a segundo término la calidad de la vivienda de la población de más bajos ingresos. Se actuó bajo la suposición de que la construcción masiva de vivienda formal se reflejaría en una mejor situación promedio de la vivienda del

Como consecuencia, en los años 2000 se produjo un desajuste entre los alcances del instrumento de medición de avances en las condiciones de la vivienda (el déficit habitacional) y los efectos de la construcción masiva en los confines de las ciudades, anteriormente desconocidos. Pues el monitoreo de la situación de la vivienda a través del seguimiento del rezago habitacional se constriñó a aportar dos datos, la cantidad de viviendas que necesitan mejoras y la cantidad de viviendas que necesitan reemplazarse por otra nueva al haber llegado las actuales al fin de su vida útil<sup>6</sup>; esto, siempre y cuando no faltase el acceso al crédito. Pero, por otra parte, el indicador más importante para la programación de las metas de construcción fue el de “necesidades de vivienda” con base aparentemente en la tasa anual de formación de hogares, aunque en realidad fue con base en la “demanda efectiva”.<sup>7</sup>

---

país, lo que en cierta medida ocurrió, pero al mismo tiempo, llevó a un desastre en términos de la ciudad que se produjo.

- 6 De acuerdo con la metodología oficial de medición del déficit o rezago habitacional (SHF, 2012), éste tiene dos variantes. El rezago cuantitativo que determina la cantidad de vivienda que tiene que ser reemplazada porque los materiales con que está construida ya están muy deteriorados y sólo una vivienda nueva representa su solución. El rezago cualitativo que se refiere a las viviendas con deficiencias en los materiales de construcción en paredes, pisos y/o techos, o a que están en situación de hacinamiento (más de 2.5 personas por cuarto); su solución es la realización de mejoras o el aumento de número de cuartos.
- 7 La “demanda efectiva” de vivienda la conforman los segmentos de población ocupada con necesidades de vivienda que pueden acceder a financiamiento mediante un crédito hipotecario para su pago a plazos, junto con la

En este segundo caso, la medición del déficit de vivienda no abarca todos los efectos que trajo consigo la política de vivienda de los años 2001-2012, muchos de los cuales tienen que ver con el espacio circundante.

En otros términos, mediciones no institucionalizadas del rezago habitacional que antes de los años 1990s aportaban datos específicos sobre la calidad de la vivienda, además de sobre su escasez, evolucionaron hacia su institucionalización, para realzar la cantidad de casas a sustituir por vivienda nueva (déficit cuantitativo), supeditado a las metas de financiamiento de los organismos de vivienda y de la banca privada. Y a pesar de que todo el tiempo los datos mostraron una importancia mayor del déficit cualitativo, su relevancia fue opacada por la cifra de hogares nuevos que se formaban anualmente para constituir las “necesidades de vivienda”. Por lo tanto, es necesario resaltar que algunos indicadores alternativos pueden enriquecer la medición del rezago habitacional y sustentar aspectos específicos de las políticas de vivienda; es así que algunos organismos internacionales sitúan en aspectos muy concretos lo más relevante del problema de la vivienda en diferentes partes del mundo, como el saneamiento en América Latina según el BID (Sparkman y Sturzenegger, 2018), o más en específico la disposición de un retrete a nivel mundial, según la ONU.<sup>8</sup>

---

población que tiene ahorros suficientes para pagarla de contado. Excluye a la población ocupada que no está en esas condiciones, independientemente de que su empleo sea formal o informal.

- 8 De acuerdo con este organismo, en 2019, 4.200 millones de personas en el mundo, poco más de la mitad de la población mundial, no disponía de baño en su vivienda o tenía un sistema de saneamiento deficiente. Véase: <https://es.aleteia.org/2019/11/19/>

Ahora bien, a raíz de los aspectos fallidos de la política de vivienda<sup>9</sup> del periodo 2001-2012, desde 2013 comenzó de forma incipiente una reconfiguración de las metas en este sector al asumir como temas prioritarios la calidad y habitabilidad de la vivienda, el aumento de la densidad habitacional, así como la equidad y sostenibilidad urbana, en sintonía con los planteamientos de algunos organismos internacionales (BID, 2018; ONU-HABITAT, 2012) o entidades públicas y académicas; es decir, se ha comenzado a poner un mayor énfasis en el funcionamiento holístico de la ciudad mexicana para su mejor articulación, sin por ello relegar la escala de la vivienda individual.

En efecto, la administración federal 2012-2018, con el Partido revolucionario Institucional de regreso a la presidencia de la república, tuvo que asumir el conjunto de críticas realizadas a las anteriores administraciones. En términos institucionales, se creó como dependencia aglutinadora de los sectores urbano y vivienda a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a la cual se integró la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que ya se venía haciendo

cargo de ese sector desde el 2006<sup>10</sup>, pero que no consideraba el suelo urbano. Sus acciones más importantes se encaminaron a promover el crecimiento vertical intraurbano para detener la urbanización extensiva, mediante la delimitación de “polígonos de contención urbana”, ligada al otorgamiento de subsidios a la demanda habitacional. La política de vivienda se refirió a esta estrategia como parte “un nuevo modelo enfocado a promover el desarrollo ordenado y sustentable” para mejorar y regularizar la vivienda urbana y mejorar la vivienda rural. Ello se completó con otras tres estrategias que fueron: lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional; reducir de manera responsable el rezago de vivienda y procurar una vivienda digna para todos los mexicanos y promover acciones de crédito que mejoren y amplíen la vivienda (CONAVI, 2008).

La forma de medir el rezago habitacional mientras tanto, sujeta a ajustes metodológicos, derivó su énfasis hacia la distinción del rezago cualitativo y cuantitativo, encaminado otra vez a la producción de vivienda nueva, si bien se dio una mayor importancia relativa a medidas de mejoramiento. Es de resaltar, por lo tanto, la medida de creación de “polígonos de contención urbana” como una forma de recuperar en la política nacional de vivienda el vínculo vivienda ciudad al proponerse aprovechar la infraestructura ya existente de servicios públicos, vialidades, líneas de transporte, así como el equipamiento educativo, de salud, co-

---

mas-de-4-000-millones-de-personas-en-el-mundo-viven-sin-retrete/

9 Se consideran como errores de la política reciente de vivienda en México, la localización periférica de los conjuntos urbanos habitacionales, su desvinculación de sistemas de transporte eficientes, y el déficit de equipamiento urbano a su alrededor, así como de fuentes de trabajo; una de las consecuencias más notorias de ello ha sido el alto grado de desocupación de tales conjuntos (OCDE, 2015). Algunos analistas más críticos aun, se refieren a estos aspectos no como errores, sino como un fracaso (Cilento, 2018).

---

10 La CONAVI derivó de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), creada en julio de 2001 como dependencia semiautónoma de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para supervisar las reformas en el sector vivienda y coordinar las acciones de las instituciones del Gobierno Federal durante la gestión presidencial de Vicente Fox.

mercial, de servicios, y la cercanía de las fuentes de empleo. En términos de contención de la expansión urbana, se ha reducido parcialmente el dinamismo que tenía previamente.

Un cambio mayor ha ocurrido con el gobierno federal del periodo 2018-2024 encabezado por Andrés Manuel López Obrador, y conocido como gobierno de la Cuarta Transformación o 4T. A diferencia de los gobiernos anteriores, su prioridad es la producción de vivienda social, es decir, para los segmentos de población tradicionalmente excluidos de los programas crediticios tanto de la banca privada como de los organismos nacionales de vivienda. Como parte de este giro se considera que es responsabilidad del Estado garantizar el derecho a la vivienda adecuada, y que su producción no puede estar regida por las reglas de mercado, sino por la satisfacción de una necesidad humana (SEDATU, 2021).

De ahí que los dos programas principales en los que ha centrado su esfuerzo son, primero, el programa *Autoproducción de vivienda Adecuada*, con el que se recupera la visibilidad de la urbanización informal perdida en los decenios anteriores, al mismo tiempo que se atiende el problema de la mala calidad de la vivienda; segundo, el *Programa de Mejoramiento Urbano*, con el que se trabaja en la “dignificación de los espacios públicos”, para “otorgar oportunidades de desarrollo para las comunidades con mayor rezago”.<sup>11</sup>

Con el Programa Autoconstrucción se plantea “construir con la población” con asistencia profesional e implicación de los tres niveles de gobierno, lo que estaría significando

construir vivienda con calidad en barrios cubiertos por servicios y equipamiento urbano, con lo cual se asegura una adecuada planeación y diseño de los asentamientos.<sup>12</sup> Las bases del programa son la generación de oferta de suelo, el acceso a financiamiento y la asistencia técnica.

El Programa Mejoramiento Urbano se pensó para incidir en cien ciudades durante el actual sexenio presidencial, a partir de tres vertientes: 1) el mejoramiento integral de barrios, que incluye rehabilitación, mejoramiento de espacios públicos y desarrollo de equipamiento e infraestructura urbana; 2) ampliación, mejoramiento o sustitución de vivienda para población en situación de vulnerabilidad; y 3) regularización y certeza jurídica de lotes para uso habitacional, equipamiento urbano y/o espacios públicos. Es indudablemente un programa de remediación de problemas característicos de la urbanización informal, que sin embargo está incidiendo en una mejora de la habitabilidad urbana a escala de barrio en muchas de las ciudades del país, si bien abarca solamente a las áreas marginadas. Es una contribución puntual en la mejora de la situación de asentamientos irregulares, que bien puede incluir otras áreas irregulares, o a todas, con el tiempo.

En los dos casos se incide al mismo tiempo en la calidad de la vivienda como en la habitabilidad urbana. Los programas están en marcha con algunos resultados conforme a lo esperado, pero habrá que esperar a que finalice la administración para conocer los resultados de los dos en la mejora de la calidad de la vivienda y en una mejor habitabilidad urbana. Por lo pronto, cabe resaltar que se

---

11 Comunicado 196/2020 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SeDATU), que recoge las palabras del responsable de esa dependencia, Román Meyer Falcón. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/presenta-sedatu-acciones-del-programa-de-mejoramiento-urbano?idiom=es>

---

12 Se aclara que la autoproducción no necesariamente se lleva a cabo para producir vivienda nueva, o que sea sinónimo de informalidad, ni que incluya solamente a familias de bajos ingresos (SeDATU, 2021: 25-26).

están atendiendo efectivamente las necesidades de vivienda adecuada y de habitabilidad urbana de la población de menores ingresos; sólo hace falta analizar con detalle si los resultados globales son positivos respecto a la situación de la vivienda en el país. Dado lo anterior, el cálculo del rezago habitacional concede una importancia equitativa a lo cualitativo y cuantitativo, dado que se obtienen mediciones sobre las necesidades de mejoramiento y ampliación (rezago cualitativo), o al reemplazo y la autoproducción (rezago cuantitativo). La CONAVI (2021) estuvo a cargo de su medición.

En términos de política pública, se ha venido trasladando paulatinamente el interés en la medición del rezago habitacional (cuantitativo y cualitativo) a mediciones alternativas, algunas más complejas y comprehensivas que abarcan la vivienda, el barrio y la ciudad. No se trata de una sustitución, sino de un proceso complementario sí se toma en cuenta que, por una parte, por ejemplo, 9 de cada 10 viviendas en América Latina se consideran de baja calidad; de manera que antes de construir viviendas nuevas lo urgente es mejorar la calidad de la que ya existe.<sup>13</sup> Pero, por otra parte, más de la mitad de los servicios adecuados para las viviendas son proporcionados en el vecindario y no directamente a las viviendas (instalacio-

nes recreativas, equipamiento de salud y educación, parques comunitarios) (Rojas, 2016). Esto último está relacionado con el aumento o disminución de problemas como la segregación territorial, a lo que se suma el desigual acceso espacial a oportunidades laborales y transporte eficiente.

En síntesis, el problema de la vivienda en México es posible caracterizarlo como uno predominantemente de escasez y baja calidad (de sus materiales e insuficiente disponibilidad de servicios en la vivienda) toda la segunda mitad del siglo XX, que evolucionó a otro de baja habitabilidad urbano-habitacional en el siglo XXI, por prevalencia de problemas en la calidad de la vivienda, junto con un más visible déficit de habitabilidad urbana (por insuficiente equipamiento e infraestructura). El primero de ellos vinculado al objetivo de cumplir con el derecho a la vivienda, no así a lo relativo al derecho al hábitat o a la ciudad, y que pudo dimensionarse con el cálculo del rezago habitacional. El segundo está asociado con el desarrollo de otras propuestas metodológicas para abarcar algunos de los aspectos considerados en la conceptualización del derecho al hábitat o a la ciudad, en un sentido restringido como se ha dicho, aunque con un desarrollo aún incipiente en México. Su dimensionamiento e impulso se articula, no obstante, con los objetivos de la Nueva Agenda Urbana, y más aún con un enfoque de derechos en la gestión urbana.

## **2. El derecho a la vivienda y su expresión en la preocupación por el rezago**

### **a) Reconocimiento del derecho a la vivienda y medidas para su instrumentación**

El derecho a la vivienda es un derecho que fue reconocido a nivel mundial en 1948 como parte de la Declaración Universal de los De-

---

13 Datos del foro “Vivienda, ¿qué viene?, los retos y la innovación en el hemisferio sur global”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 26 de octubre de 2018 en Washington, Estados Unidos. Nota recogida en el diario *El País* (disponible en: [https://elpais.com/elpais/2018/10/27/planeta\\_futuro/1540600189\\_307714.html](https://elpais.com/elpais/2018/10/27/planeta_futuro/1540600189_307714.html)). De acuerdo con el departamento de vivienda y Desarrollo urbano de ese organismo, en las áreas urbanas de América Latina y El Caribe hay un 6% de falta de vivienda, en tanto que el 94% de las existentes no tienen buena calidad.

rechos Humanos (DUDH), en su artículo 25, y ratificado en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>14</sup>, en su artículo 11. Si bien ya estaba considerado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917, fue realmente a partir de la DUDH que el Estado mexicano mostró su interés por el problema de la vivienda de forma directa y decidida en la década de 1950. La urbanización acelerada que tuvo el país a partir de los años 1940 fue el hecho concreto que se buscó enfrentar. Antes de ese tiempo<sup>15</sup>, se dejó al sector privado amplia libertad en la búsqueda de soluciones en un primer momento (años 1920s y 1930s) (González, 1984: 394), para que en un segundo momento el Estado mexicano centralizara la producción de lo que Castells (1977: 206) denominaba “medios de consumo colectivo” (vivienda, educación, salud, transporte, etcétera). Las soluciones ha-

bitacionales entre 1947 y 1964 recayeron en las instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (1943), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Dirección de Pensiones Militares (1955), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto Nacional de Vivienda (INVI) que se ocupó de los estratos de población de bajos recursos económicos, al igual que el BANHUOP. Se construyeron 121, 200 viviendas contabilizadas como obra del sector público (González, 1984).<sup>16</sup>

Para la segunda mitad de los años 1960s, en cambio, se alentó una opción financiera que implicó la intermediación de la banca privada para instrumentar el Programa Financiero de Vivienda (de 1965)<sup>17</sup>, lo que involucró contraer la participación pública en la construcción de ese bien. Como etapa correspondiente al “desarrollo estabilizador” existía confianza en qué, con la movilización de recursos bancarios producto del ahorro interno, se construiría masivamente vivienda popular denominada a partir de entonces como vivienda de interés social. Al igual que en los años anteriores, sin embargo, el grueso de las familias no pudo acceder a este tipo de vivienda. Se llegó así a 1970 con un total de 8.286.369 de viviendas y un déficit de 3.6 millones (González, 1984: 595) (véase, gráfica 1).

---

14 Después de ello, las tres conferencias de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de 1976, 1996 y 2016 colocan a este derecho en el centro de su agenda programática.

15 De 1925 a 1954, de hecho, se considera que la intervención estatal en la producción de vivienda fue moderada, ya que, de una parte, su aportación a la construcción fue minoritaria, pero, por otra parte, creó algunas instituciones que más adelante fueron importantes. Ejemplo de ello fueron la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, antecedente del ISSSTE; el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANHUOP) en 1934, después BANOBRAS, y la habilitación del entonces Departamento del Distrito Federal para construir vivienda para sus empleados de menores ingresos; el Banco Nacional de Fomento a la Habitación en 1943, absorbido cuatro años después por el BANHUOP; y el Instituto Nacional de Vivienda en 1954 (Salomón, 2000).

---

16 La atención preferencial la recibieron los trabajadores organizados gremialmente, sobre todo, correspondientes a aquellos con estabilidad laboral e ingresos fijos. Para entonces, no obstante, sólo la quinta parte de la población era derechohabiente (González, 1984).

17 Para el funcionamiento de este programa fueron fundamentales el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), los dos creados en 1963.

Fue con base en el persistente desajuste entre las necesidades y la oferta de vivienda, así como la (mala) calidad de los materiales de construcción y la falta de servicios en su interior, que en los años 1980s se volvió común hablar indistintamente de una situación de déficit (Coplamar, 1982) o de rezago (Salomón, 2000) habitacional.

En otro orden, aunque para los años 1970s el concepto de derecho a la ciudad propuesto por Henri Lefebvre (1969) se difundía a nivel internacional, éste tuvo inicialmente una repercusión limitada y sin influencia en políticas de gobierno. El Estado mexicano se regía aún por los principios de un Estado rector, de manera que continuó el impulso a la creación de instituciones públicas y el combate del rezago habitacional. La acción estatal, de hecho, fue reimpulsada con base en cambios legislativos, como lo fue la reforma a la fracción XI del artículo 123 constitucional en 1972, que hizo obligatorio el otorgamiento de “viviendas decorosas” a los trabajadores por parte de los patrones mediante aportaciones tripartitas a diversos fondos de vivienda. Esto ocurrió en el marco de la seguridad social y las prestaciones laborales, y no como un derecho universal que abarcara a toda la población.

Se crearon entonces los muy conocidos organismos de vivienda como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), además del Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI)<sup>18</sup>, considerada en conjunto

la acción más relevante del gobierno mexicano en materia de derecho a la vivienda hasta entonces<sup>19</sup>, lo que llevó a triplicar entre 1972 y 1980 el número de viviendas que desde el sector público se había desarrollado entre 1965 y 1970. A pesar de ello, las acciones y política de vivienda continuaron siendo insuficientes para revertir el déficit.

Entre 1970 y 1980 el total de viviendas en el país aumentó 45.7% al pasar de 8.3 a 12.0 millones; de las que 20% fue financiada o *producida por organismos públicos* y 80 % fue *autoproducida*, ya fuera con financiamiento bancario en el caso de población de ingresos medios, o sin financiamiento en el caso de los sectores populares (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 15). En 1980, el déficit de vivienda alcanzó un monto de 4 millones de unidades (véase, gráfica 1) con afectación a casi 20 millones de habitantes (González, 1984).<sup>20</sup>

---

(Auditoría Superior de la Federación, 2012: 11). Hasta 1978, estuvo también facultado para ser beneficiario de expropiaciones de suelo comunal y ejidal, así como para gestionar la dotación de servicios. Se intentó que sus actividades ayudaran a evitar el desarrollo de asentamientos irregulares. No obstante, se le desapareció en 1982 para ser reemplazado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (véase, Aguado y Hernández, 1997; Olivera, 2001).

19 Esto significó el cambio de un régimen de responsabilidad individual a uno de solidaridad social en materia de derechohabencia.

20 Esto ocurrió a pesar de que el Programa Nacional de Vivienda de 1978 se consideraron acciones para abatir el rezago habitacional, como el impulso a la vivienda progresiva, proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra y el acceso a servicios básicos. Además, se procuró que el apoyo se otorgara prioritariamente

---

18 También se creó en 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), anteriormente INVI, con el propósito de aportar acciones de vivienda de bajo costo para trabajadores de bajos ingresos y otras operaciones inmobiliarias de acuerdo con las necesidades de cada Estado del país



En un contexto de crisis económica en 1983 se modificó el artículo 4º constitucional para establecer el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda “digna y decorosa”<sup>21</sup> y se reglamentó con la Ley Federal de Vivienda del 7 de febrero de 1984. El sexenio 1982-1988 fue el último del periodo conocido como desarrollo dirigido por el Estado, pero también en el que ocurrió la transición hacia el neoliberalismo. De tal manera que al mismo tiempo que se impusieron medidas de contención del gasto público en materia de educación y salud, se impulsó un gasto muy alto con recursos privados (de los organismos de vivienda y la banca) en materia habitacional, al grado de considerarse a la política de vivienda como la “política social” del gobierno (Schteingart y Patiño, 2006: 154).

Dos aspectos destacaron de las medidas impulsadas al incluir elementos favorables al cumplimiento de los derechos a la vivienda y al hábitat. Uno fue el sostenimiento de una concepción de la vivienda como elemento de bienestar social; el otro, su vinculación con el ordenamiento territorial y la identificación de la provisión y regulación del suelo como una responsabilidad gubernamental.

A diferencia de lo que ocurrió al cambio de siglo, en estos años todavía no se privilegiaba la vivienda en propiedad como solución casi única, contemplándose la vivienda progresiva, acciones de mejoramiento y lotes con servicios. Se continuaron considerando también soluciones para la población de

bajos ingresos<sup>22</sup> y para los espacios rurales<sup>23</sup>; incluso dotación de infraestructura para los asentamientos irregulares. Adicionalmente, se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano y Vivienda, con el objetivo de enfrentar la práctica de adquisición emergente, desarticulada e insuficiente de tierra para programas públicos de vivienda (Olivera, 2001: 70). Los logros de esta iniciativa fueron desiguales entre entidades del país, pero sin duda, su espíritu contrasta con la completa desregulación de suelo para vivienda que ocurrió en los años 2000.

Fue en el sexenio 1989-1994 en el que se materializó la retracción del Estado en la conducción del desarrollo urbano y la vivienda y su reconceptualización de ‘factor de bienestar social’ a ‘patrimonio familiar’, lo cual tuvo continuidad en los siguientes cuatro sexenios (1995-2000 y 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018). Por lo tanto, se profundizó la doble función del sector de la construcción: como factor de bienestar social mediante la creación de empleo y como generador de crecimiento económico por sus encadenamientos con decenas de ramas productivas.

El déficit de vivienda reportado en 1990 fue de 6.1 millones, concentrado en las zonas rurales y población urbana de menores ingresos (véase, gráfica 1). Asimismo, se estimó que un 65% de la vivienda producida hasta ese momento seguía siendo producida fuera de los canales de financiamiento o intervención del gobierno federal (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 22). El parque habitacional era de 16.197.802.

---

riamente a los jefes de familia con ingresos por debajo de 4 veces el salario mínimo en el caso de los trabajadores asalariados (SAHOP, 1978; SPP, 1980).

21 Aunque no se definió el significado de “digna y decorosa” y sólo se refirió a los “instrumentos y apoyos” contenidos en la ley para su consecución.

---

22 En 1985 (1981) se creó el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para hacerse cargo de las necesidades de vivienda de población no asalariada y de bajos ingresos.

23 En este caso, se creó en 1987 el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR).

b) Reorientación hacia la edificación intensiva de mercado y extravío del déficit

En el último tramo del siglo XX y lo que va del siglo XXI, se tomaron importantes decisiones en materia de derecho a la vivienda que reorientaron la política nacional en ese sector de un enfoque de bienestar social a otro con un enfoque primordialmente financiero. Con ellas se relegó la atención de algunos indicadores de calidad de la vivienda y aspectos clave relativos al derecho a la ciudad, en sentido opuesto al espíritu reivindicativo de ese concepto.

Un primer aspecto estratégico está relacionado con el suelo urbano. Consistió en la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992, uno de cuyos impactos fue la urbanización descontrolada de las ciudades. Esta permitió la privatización del ejido<sup>24</sup>, lo que colocó en el mercado inmobiliario gran parte de la tierra de las periferias urbanas con ese tipo de tenencia en el país. Facilitó el abuso de las grandes empresas constructoras para su ocupación, con gobiernos municipales más interesados en aprobar la inversión en construcción de vivienda y en la recaudación de ingresos, que en hacer cumplir sus programas de desarrollo urbano.

Otro evento importante fue la expedición en 1996 de la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la cual las apor-

taciones de capital para pensiones dejaron de concentrarse en un fondo solidario de reparto para convertirse en cuentas capitalizadas individualmente, incluido lo relativo a la subcuenta de vivienda del INFONAVIT y el FOVISSSTE. En respuesta en parte a la crisis económica de 1995 y la retracción de la inversión bancaria, esto convirtió al INFONAVIT en la principal fuente de recursos y de crédito para vivienda.

De 2001 a 2012, las condiciones económicas y adecuaciones regulatorias en general llevaron a que fuera el periodo en el que se construyó la mayor cantidad de vivienda formal en la historia del país mediante financiamiento hipotecario, con el INFONAVIT a la cabeza. Como contraparte, en esta etapa la calidad de la vivienda y de los conjuntos urbanos desarrollados con financiamiento de este organismo de vivienda mostraron un retroceso respecto a las unidades habitacionales de los 20 años anteriores en cuanto a accesibilidad vial, servicios urbanos, equipamiento, espacios abiertos, áreas verdes y tamaño de las viviendas (Esquivel, 2006: 9 y 93); lo que constituye problemas de localización inadecuada a escala de ciudad y de hacinamiento y de habitabilidad en las casas, a lo que se agrega a nivel de barrio una situación de fragmentación y segregación urbana.

Un comentario especial requiere la Ley de vivienda de 2006, que, aunque define vivienda "digna y decorosa" (artículo 2), lo hace de forma vaga.<sup>25</sup> En ese mismo tenor, establece "prin-

---

24 Suelo de carácter originalmente agrario y tenencia colectiva regido por la Ley Agraria. Antes de 1992, estaba prohibida su venta y urbanización, por lo que debía destinarse a la producción agropecuaria. Sin embargo, abasteció al mercado informal de la vivienda desde los años 1940. Con la reforma de 1992, se autorizó su privatización para que a partir de entonces se destinara a la urbanización formal y sirviera a los propósitos de la política de producción masiva de vivienda. Esto último suponía una urbanización ordenada que no sucedió.

---

25 Vivienda digna y decorosa es "la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos".

cipios de equidad e inclusión social” para los programas y medidas habitacionales (artículo 3). En este sentido, su aparición resultó más oportuna para los desarrolladores inmobiliarios porque, al clarificar las normas oficiales de edificación para asegurar la “calidad” (física) y la “sustentabilidad” de la vivienda, les proporcionó una guía operativa, independientemente de que regula la política nacional de vivienda.

Por otra parte, es destacable que un conjunto de organizaciones sociales cohesionadas en parte a través de *Habitat International Coalition*, reconocen que por primera ocasión se hace referencia a la “producción social de vivienda” (artículo 4) y que el gobierno federal establece un compromiso para otorgar apoyos para su mejor desarrollo (artículo 85) (Wigle y Zárate, 2008). Esta lectura alternativa que destaca a la vivienda como un derecho social, y resalta la obligación gubernamental de apoyar la producción de vivienda asequible para la población con menores ingresos, amplía la perspectiva individualista del derecho a la vivienda para sumar el derecho a la ciudad o al hábitat. Su impacto mayor ha sido precisamente en el tema del derecho a la ciudad, como se lee en el apartado subsiguiente.

Por último, otra decisión política que coadyuvó con el desorden de las periferias urbanas fue la subordinación del desarrollo urbano al cumplimiento de la meta de construcción de viviendas fuera como fuera. Así, por primera vez desde la existencia del “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, no se publicó el programa nacional de desarrollo urbano en el sexenio 2007-2012. Aún y cuando en el diagnóstico del Programa Nacional de Vivienda (CONAVI, 2008) de ese periodo se advertía ya de la lejanía de los conjuntos urbanos y sus efectos perniciosos en el crecimiento extensivo, desarticulado y

fragmentado de las ciudades, la falta de un marco nacional respecto al tipo de desarrollo urbano deseable facilitó la continuidad de ese modelo.

En síntesis, el cambio de orientación de la política nacional de vivienda como satisfactor de una necesidad social a otra que la trató como bien patrimonial, consolidó una dimensión de la vivienda como vehículo de inversión. Uno de sus efectos ha sido disminuir al procedimiento de cálculo del rezago habitacional su potencial como indicador de la calidad de la vivienda, al tiempo que derivó en efectos negativos a escala de barrio y ciudad. De ahí que se justifique trascender el enfoque de derecho a la vivienda en que se sustentó la política nacional de ese sector desde los años 1990s, con una visión de habitabilidad urbana y derecho al hábitat o a la ciudad. Aunque, por otra parte, y conforme a los datos ya mostrados sobre el predominio de vivienda de mala calidad en Latinoamérica, aún queda mucho por hacer al respecto. En efecto, durante la segunda mitad del siglo XX y aún en la actualidad, los aspectos que el derecho internacional atribuye a la vivienda para que sea considerada digna o adecuada<sup>26</sup> se han cumplido parcialmente. En gran medida porque aproximadamente la mitad de la vivienda a nivel nacional continúa siendo producto de la autoconstrucción, realizada con poca o nula asistencia técnica y contraviniendo las normas urbanísticas. No obstante, el carácter progresivo de ese tipo de vivienda y desarrollo urbano asociado, junto con el aumento de oferta habitacional de vivienda de mercado los últimos 20 años, ha llevado a que la calidad

---

vos” (Ley de Vivienda, artículo 2, en Diario Oficial de la Federación, 2006: 1). Como se observa, no se especifican criterios concretos o variables a considerar.

---

26 Estos aspectos son la seguridad legal de la ocupación; la proximidad de los servicios, equipamiento e infraestructura necesarios; costo accesible que no comprometa otros gastos; habitabilidad; acceso fácil a grupos desfavorecidos; y emplazamiento adecuado (observación general 4, sobre el derecho a la vivienda adecuada- art. 4, parte 1, del 13 de septiembre de 1991).

general de la vivienda en 2020 sea bastante mejor de lo que era en 1950 ó 1970 (véase, cuadro A-1 en el anexo estadístico).

Ya con base en un procedimiento metodológico institucionalizado, aunque con resultados variables en función de los criterios utilizados y el organismo a cargo, el rezago habitacional en el 2000 fue de 12.9 millones de viviendas de un parque habitacional de 21, 942, 535. En tanto que para el 2010 fue de 14.6 millones de un parque de 28, 607, 568 (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 39). En 2020, el rezago calculado fue de 8.5 millones, de un total de 35, 219, 141 viviendas en el país (CONAVI, 2021).

### 3. La vuelta al derecho a la ciudad con un sentido acotado, aspiracional

Con el comienzo del siglo XXI, se desarrolla una lectura de la obra de Lefebvre de fines de los años 1960s, ahora con mayor difusión internacional. Es indiscutible desde esa época su aseveración de que la ciudad se había transformado en una mercancía, lo que había precisamente dejado a sectores mayoritarios de la población, aún en la Europa de esos años, sin la posibilidad de incidir en el tipo de ciudad que quería. De ahí que su propuesta fuera la de reivindicar que la población volviera a ser la dueña de la ciudad, vía la transformación del sistema de producción y su usufructo. En el centro de tal objetivo quedaba la participación popular para desarrollar una agenda que incluyera la planificación urbana y la adaptación del marco jurídico urbano para que todos los ciudadanos pudieran acceder a los servicios y oportunidades que brinda la ciudad (Lefebvre, 1969); y “hacer de esta el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva” (Mathivet, 2009: 1).

Sobre el particular existe coincidencia entre diversos analistas de que el concepto extravió su sentido original, ya que la ciudad “fue tomada por los intereses del capital y así dejó de pertenecer a la gente” (Mathivet, 2009:

1)<sup>27</sup>. Para Harvey (2008: 37), el derecho a la ciudad está actualmente “demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida elite política y económica que se halla cada vez más en condiciones de conformar las ciudades de acuerdo con sus propios deseos”. En un sentido más crítico aún, afirma que las ciudades se construyen para que la gente invierta y no para que viva en ellas<sup>28</sup>; es decir, la idea de revolución urbana “se desvaneció en la memoria histórica” (Smith, 2002: 235).

Dada la indudable importancia de este derecho como reclamo político de organizaciones y movimientos sociales, sin embargo, se ha tratado de incorporarlo dentro de las metas y objetivos de instituciones internacionales involucradas en el desarrollo urbano y la vivienda. Lo que se ha conseguido claramente es resultado de un conjunto de luchas ciudadanas “desde abajo” que, si bien han logrado colocar al concepto en el centro de todo tipo de derechos para el conjunto de la población, continúa representando una utopía o deseo as-

---

27 Desde esa misma perspectiva, Harvey (2008) pone como ejemplo el caso de la remodelación del Centro Histórico de la Ciudad de México encabezado por Carlos Slim, para fines de promoción turística. También alude a la ciudad de Nueva York la cual remodeló el alcalde M. Bloomberg en acuerdo con inversionistas inmobiliarios, representantes de Wall Street y del capitalismo internacional, para proyectos de su interés. Es conocido el efecto que esto tiene en la expulsión de la clase popular o media baja de estos espacios centrales cada vez más codiciados.

28 Entrevista de Jeremy Scahill a David Harvey, publicada el 22 de febrero de 2018, en el Diario español *El Salto*. Disponible en: <https://rebellion.org/ahora-no-construimos-ciudades-para-que-la-gente-viva-sino-para-que-se-invierta-en-ellas/>

piracional que no ha llegado a concretarse en la realidad en la forma deseada.

Así, el significado que actualmente se le da es el expresado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2005 que lo define como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”, lo que incluye “el derecho al desarrollo, a un ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural” (artículo 1). En los artículos 2 y 3 se establece como deber de las autoridades urbanas fomentar la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; inhibir la especulación inmobiliaria y de esa manera procurar “la justa distribución de beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización”; asegurar la pluralidad e inclusión social de las minorías, así como la gestión democrática de su territorio, en el cual se incluye al entorno rural.

ONU-HABITAT desde su origen en 1976 ya contemplaba algunos de estos aspectos, en tanto que incluyó otros a lo largo del tiempo. Con los años, empero, el derecho a la vivienda ha primado sobre el derecho a la ciudad, el cual sólo es considerado de forma implícita o aspiracional y es de difícil consecución. Por otra parte, así como se avanzó en la consideración de diversos aspectos en las conferencias Hábitat I y Hábitat II, en otros temas sensibles del ámbito social y/o político se retrocedió en Hábitat III. Hábitat I (1976) fue importante por establecer la relación positiva entre la planificación y la regulación del uso de la tierra y protección del ambiente con una mejor distribución de los beneficios del desarrollo y progresos en la calidad de vida de la población. En esta misma fórmula, incluyó la integración de las mujeres y de los jóvenes, así como la rehabilitación de personas desplazadas por catástrofes naturales y sociales. También se incluyó como un derecho humano básico “el alojamiento y los servicios adecuados”, para lo cual, los gobiernos estable-

cieron el compromiso de apoyar especialmente a las clases populares. Sobresale la importancia concedida al control público de la tenencia de la tierra y sus usos (ONU, 1976). En 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se fortaleció la perspectiva ambiental con la adopción del enfoque de desarrollo sostenible.

En Hábitat II (1996) se hizo eco del tema ‘habitabilidad de la vivienda’ como condición del bienestar de vida de las personas, dado que se promovió la “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles”. Uno de los aciertos fue permitir la participación de representantes de gobiernos locales y sindicatos (ONU, 1996). Las medidas instrumentadas por los países, sin embargo, pronto fueron afectadas por el avance del neoliberalismo urbano y el impulso a la vivienda en propiedad mediante el desarrollo de instrumentos financieros y el control del acceso a la tierra por vía del mercado, ya sin intervención pública directa; lo que llevó a la exclusión de los sectores populares del disfrute de vivienda adecuada. Si entre comillas se puede considerar que hubo avances en el derecho a la vivienda (ofertada por el mercado), en términos del hipotético “derecho a la ciudad”, los resultados en Latinoamérica fueron desastrosos. En el caso de México esto consistió en lo ya indicado respecto a la transformación de los organismos nacionales de vivienda en entes financieros que priorizaron el otorgamiento de créditos sobre las necesidades de vivienda de la población de baja capacidad adquisitiva, y la liberalización del mercado de suelo periférico, con lo que el desarrollo habitacional se desligó del desarrollo urbano y la expansión horizontal de la ciudad se desbocó, al mismo tiempo que derivó en el problema de las viviendas deshabitadas y abandonadas (Cilento, 2018; OCDE, 2015).

HABITAT III (2016) produjo la Nueva Agenda Urbana (NAU), que asumieron los gobiernos de todo el mundo. Ahí se establecen como objetivos lograr ciudades inclusivas, seguras y resilientes, además de sostenibles. Según este organismo internacional, la vivienda debe

estar en el centro de las agendas urbanas tanto porque el acceso a ella permite el cumplimiento de otros derechos humanos (salud, educación, recreación) —como es bien sabido— y porque coadyuva al cumplimiento del hipotético derecho a la ciudad por su consideración de los aspectos del equipamiento y el transporte. En el texto se menciona la importancia de controlar la especulación del suelo, pero tardíamente en tanto que todas las décadas anteriores se dio por hecho que los mercados de suelo y vivienda funcionaban correctamente. Se mantiene también la doble justificación del impulso a la vivienda con base en el estímulo que constituye para el crecimiento de la economía urbana, así como para proveer mejores condiciones de vida de los residentes, que es también el objetivo 11 de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual se obligan a cumplir los gobiernos nacionales.

Un análisis de la Nueva Agenda Urbana, con enfoque *pro derecho* a la ciudad, es bastante crítico con múltiples aspectos de su contenido (Rodríguez y Sungrayes, 2017). Entre ellos, que no da seguimiento a los compromisos establecidos en las dos conferencias previas; en la versión final se anularon avances existentes en los documentos preparatorios sobre temas relevantes; se omitió un balance de las violaciones a los derechos humanos que produjo la crisis inmobiliaria de 2008-2009; no se aclara el tipo de participación de los gobiernos locales; se mantiene un enfoque mercantil respecto al suelo y la vivienda; y no se concede a la sociedad un rango de ciudadanía con capacidad de seguimiento de las políticas públicas y del cumplimiento de los derechos humanos, en lugar de ello se le valora como “socia”. Esos autores califican al texto como un “pensamiento mágico” por frases como “prosperidad urbana sostenible, inclusiva e incluyente”, “oportunidades para todos”, “desarrollo urbano resiliente ambientalmente sostenible”, o “ciudades y asentamientos humanos, justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles” (Rodríguez y Sungrayes, 2017: 195). A esto Carrión (2016) le agrega el calificativo

de “palabras ilusorias” y “vacías de sentido común” que llevan a “un abuso del concepto de ciudad”, al tiempo que “lo urbano se diluye en la definición de hábitat” —concepto importado de las ciencias naturales—. La NAU, de acuerdo con sus críticos, no tiene metas claras, excluye a los gobiernos de las ciudades, y a fin de cuentas favorece una estrategia basada en “ciudades competitivas *rankables*”, en lugar de cooperativas o solidarias, con indicadores que definen los organismos internacionales (Carrión 2016: 1).

No es de extrañar entonces que se concluya que la NAU, o bien apenas esbozó el derecho a la ciudad en su contenido al referirse al “ideal de una ciudad para todos”, o bien que la ONU-HABITAT se negó a reconocerlo. Desde nuestro punto de vista es en todo caso una expresión aspiracional, en tanto que por “ideal” del “derecho a la ciudad” se refiere a “la igualdad en el uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos (..) buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos” (Naciones Unidas, 2017: 5).

Al final de cuentas sus postulados son una declaración de principios asumidos por los gobiernos latinoamericanos. En México, por ejemplo, ya el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, y el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, asumían como objetivo lograr ciudades incluyentes, compactas, integradas y conectadas, que sean al mismo tiempo espacios seguros, resilientes y sostenibles. Por lo anterior, una forma más concreta de avanzar en mejores condiciones de vida de la población requiere avanzar simultáneamente en la calidad de las viviendas en lo individual, como en la habitabilidad urbana a escala de barrio. En este sentido, se avanza en el derecho a la vivienda adecuada y

en el acceso a un mejor entorno. Sin renunciar a la utopía del derecho a la ciudad, el enfoque urbano habitacional facilita el logro de objetivos asequibles.

#### **4. La calidad de la vivienda y la habitabilidad urbana: variantes a la medición del rezago**

La calidad de la vivienda y su habitabilidad son dos de los aspectos más abordados en los estudios sobre vivienda en América Latina. El interés por estos temas deriva de los primeros estudios sobre calidad de vida<sup>29</sup> en los años 1970s cuyo objetivo era explicar la interacción y adecuación de la sociedad con su entorno.

La calidad de la vivienda refleja sus condiciones físicas en función de los materiales de construcción con que está hecha y los servicios urbanos de que dispone<sup>30</sup>; algunas mediciones con base en índices de calidad consideran también el número de personas por cuarto para determinar si existe o no hacinamiento. Para los años 1990s adquirió relevancia el tema de habitabilidad, inicialmente centrado en las características de la vivienda. En México, por ejemplo, se le definió como el gusto o agrado que sienten los habitantes por su vivienda en función de sus necesidades y expectativas (Mercado y González, 1991). Al poco tiempo se agregaron otras consideraciones psicológicas (Mercado *et. al.*, 1994).

---

29 La calidad de vida se conceptualizó con el propósito de analizar las patologías sociales en los países del primer mundo, pero también con un fin propagandístico para destacar y difundir las mejores condiciones de vida de occidente respecto a las del bloque de países socialistas (véase, Palomino y López, 1999: 171-172).

30 Los servicios de agua potable, baño dentro de la vivienda y desalojo de aguas residuales son particularmente importantes porque se traducen en condiciones de seguridad e higiene.

Actualmente, la habitabilidad abarca criterios relativos a la calidad de la vivienda en materia de diseño para asegurar condiciones mínimas de salud y confort en las edificaciones (aislamiento térmico y acústico en relación con el ahorro de energía, ventilación, iluminación, salubridad e higiene), por lo que la arquitectura asume su relevancia e impacto en la percepción de los habitantes (Torres 2021: 357; Stibenson, 2017: 15); la localización, por su parte, tiene una ponderación sobresaliente como criterio de accesibilidad. La habitabilidad aborda también las características del entorno en términos urbanísticos, sociales y ambientales, y la forma en que esto se traduce en niveles de bienestar individual y social entre las familias, en función de las aspiraciones de sus integrantes. Asimismo, incluye las formas de apropiación de los habitantes de su espacio individual y colectivo y su interacción social con el espacio habitado (Espinoza y Gómez, 2010: 67). La habitabilidad, por lo tanto, se puede analizar centrada en la vivienda (habitabilidad interna), o bien puede hacerse a una escala urbana (habitabilidad urbana o externa) (Espinoza y Gómez, 2010; Landázuri y Mercado, 2004).

Por consiguiente, la *habitabilidad urbana* valora a la vivienda como parte integral de la ciudad en tanto que la sola habitabilidad de la vivienda no basta. El contexto económico, social y cultural en que se emplaza son fundamentales para una valoración positiva, lo cual requiere de una accesibilidad adecuada a equipamiento y servicios urbanos, al igual que a espacio público en buenas condiciones (Mejía, 2012; Alcalá, 2007: 62-63). Esto incluye condiciones adecuadas de abastecimiento de alimentos, acceso a recreación, escuelas y trabajo (Stibenson, 2017: 15).

#### **a) Ventajas adicionales de la medición de la calidad y habitabilidad sobre la del déficit**

Entre los análisis más comprehensivos que combinan la calidad individual de la vivien-

da con la del barrio y la ciudad sobrepasa el trabajo del Ministerio de Vivienda de Chile (MINVU-CEHU, 2009: 19). En este trabajo se sostiene que, en efecto, no existe sólo el déficit habitacional pues también es identificable un déficit de servicios, de infraestructura y de espacios públicos, que podría considerarse un *déficit urbano habitacional*.<sup>31</sup> Esta condición de carencias ocurre en términos de cantidad, calidad y acceso, lo cual impacta la calidad de vida de la población. Se analiza a escala de país, región, ciudad, comuna, barrio y localidades rurales).

El enfoque de habitabilidad urbana facilita ubicar los grupos de población vulnerables en cuanto a la accesibilidad físico-espacial a diversas áreas de las ciudades, que suelen ser las mujeres, niños, adultos mayores e indígenas, ya sea por las distancias que deben recorrer, los obstáculos físicos que enfrentan o la falta de transporte regular y eficiente (MINVU-CEHU, 2009). Se considera, así, que la tradicional medición del rezago cuantitativo y cualitativo, aunque necesaria, ha servido principalmente como insumo a la política de vivienda para determinar la cantidad de viviendas nuevas y en propiedad a construir. No se propone reemplazarle, desde luego, pero sí complementarlo con otro tipo de mediciones, como el déficit urbano habitacional, porque enriquece las medidas a considerar en favor del bienestar de la población. Por lo tanto, no

solo se trata de construir vivienda, también de proveer obras para una mejor integración y cohesión social; lo que conlleva una mejor gestión pública que involucre la participación de diferentes actores privados y sociales hacia la consecución de un hábitat residencial sustentable (MINVU-CEHU, 2009: 19), que se supone de interés común. Se señala, por último, que si se ha ensayado poco este tipo de medición es porque requiere de una actualización constante de información que llevaría a adaptar con la misma frecuencia criterios normativos y propuestas de política, lo que no es usual.

En México, uno de los pocos trabajos de alcance nacional sobre habitabilidad de la vivienda incluye también la escala barrial, aunque no la de ciudad (Ziccardi, 2015). En este se aplica una perspectiva regional de la habitabilidad en la que se utilizan datos censales sobre las características físicas de la vivienda y de su entorno, así como los resultados de una encuesta nacional sobre el grado de satisfacción de los habitantes en esos mismos aspectos. Se consideran variables como calidad de materiales de construcción, diseño de la vivienda, su tamaño en relación con el número de ocupantes, el entorno ambiental, social y cultural, construcción de la identidad, la convivencia y la seguridad ciudadana.

Se documentan fuertes diferencias regionales, siendo la región sur, que concentra la población en situación de pobreza, donde está la vivienda con peores condiciones físicas y de acceso a servicios básicos. Mientras que el grado de satisfacción de los habitantes con su vivienda es parecida en las cuatro regiones consideradas del país. Las diferencias se presentan más bien entre segmentos de la población, siendo los sectores medios y altos los menos satisfechos.

Otros trabajos analizan la política nacional de vivienda, sea por encargo de alguno de los organismos nacionales del sector o como parte de los procesos de evaluación a que están obli-

---

31 De forma detallada, los componentes del déficit son: 1) Vivienda; 2) infraestructura (a. redes de servicios básicos, b. redes y sistemas de vialidad, conectividad y transportes, c. infraestructura para protección de la población ante riesgos); 3) servicios (a. servicios sociales para la subsistencia, seguridad y acceso a oportunidades, b. salud pública, c. conectividad digital, d. educación, e. comercio y servicios técnico- profesionales) (MINVU-CEHU, 2009: 21).



gadas las dependencias públicas. Todos ellos con el tema de habitabilidad como elemento central o complementario, y diferentes metodologías. Sin embargo, las iniciativas de entidades públicas no tienen el alcance del trabajo del MINVU y, en el caso en que los organismos de vivienda que se autoevalúan, adolecen de sentido crítico en comparación con evaluaciones externas hechas por organismos consultores. Entre ellas, vale la pena reseñar las que a continuación se mencionarán.

### b) Otros ejercicios de evaluación

*Propuesta de indicadores para el índice de deterioro habitacional y calidad residencial* (Centro Eure/Infonavit, 2015). Es un trabajo que considera las escalas ya mencionadas para el estudio de la habitabilidad: la escala primaria corresponde a la vivienda como unidad, que es en la que se centra el interés de la política del sector; la intermedia son los conjuntos residenciales, el barrio o vecindario; y la escala terciaria es la de la ciudad como contenedora de las anteriores. Por tratarse de un estudio financiado por el INFONAVIT, la escala por la que se interesa es la intermedia para determinar la calidad residencial de los conjuntos urbanos que financia.

El documento se sustenta en un enfoque de “ecología del desarrollo humano” por lo que define el trabajo como un estudio de calidad residencial, pero también del hábitat residencial sustentable. Se intenta demostrar que la vivienda y los conjuntos residenciales de interés social de reciente construcción caen dentro de esa categoría, por lo que es de esperar que sus habitantes satisfagan sus necesidades y expectativas, realicen interacción social y cumplan su derecho a la ciudad. Las familias estarían accediendo a una “vivienda adecuada” puesto que ésta satisface el criterio de tenencia segura, es asequible y cumple con los demás criterios establecidos en el PIDESC.

Por último, analiza un conjunto de variables vinculadas a cuatro escalas. Un nivel mi-

cro en el que interesan las condiciones físico-materiales de las viviendas y su habitabilidad; el nivel meso, o del entorno inmediato del conjunto habitacional; el nivel macro, referido a la integración del conjunto habitacional con la estructura urbana donde está inserto; y el nivel meta, que incluye las condiciones de la planeación territorial y ambiental. Aunque en su justificación se hace referencia a lo que se ha caracterizado como habitabilidad urbana, el trabajo termina por constreñirse a la escala de vivienda y de su entorno inmediato, que corresponde a los conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT.

Este mismo organismo ha realizado otros ejercicios de medición, aunque de carácter más restringido. Entre ellos, el Índice de Satisfacción del Acreditado (ISA), Índice de Calidad de Vida Vinculado a la Vivienda (ICUU), la Evaluación Cualitativa de la Vivienda y de su Entorno (ECUVE). En los tres casos se evalúan aspectos propios de un índice de calidad residencial y determinadas apreciaciones de los ocupantes de las viviendas, pero no se produce información sobre conjuntos urbanos concretos. Estos trabajos, en general, adolecen de una perspectiva comparativa respecto a lo que ocurre en el resto de la ciudad o ciudades.

Otro trabajo para el Infonavit, pero elaborado con una metodología propia de la institución consultora es la *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México* (Centro Mario Molina, 2012). Esta considera las dimensiones ambiental, social y económica de la vivienda de interés social (VIS), mediante un Índice de sustentabilidad de la Vivienda y su Entorno (ISV) aplicado a conjuntos urbanos del INFONAVIT. Utiliza indicadores como la provisión de servicios básicos a la vivienda y características del entorno, así como la carga económica, psicológica y ambiental de los largos recorridos que hacen los habitantes. Los resultados arrojaron una sustentabilidad media baja de la VIS, ya que cumple apenas con los estándares mínimos establecidos en la

normatividad nacional, en tanto que favorece la expansión urbana. Hay alto gasto en vivienda y transporte (40% del ingreso); una pobre integración social; impactos ambientales por mal manejo de agua residual; e impacto negativo de huella de carbono. Veinte millones de mexicanos estaban en esa situación en la fecha del estudio, quienes enfrentaban nuevas dinámicas en los campos del empleo, educación, seguridad, acceso a servicios y espacios de convivencia.

c) La calidad de la vivienda se mantiene como objetivo prioritario a escala global

A pesar de los avances en los enfoques y métodos de evaluación de las políticas de vivienda a escala mundial y latinoamericana, la faceta más sobresaliente del problema sigue siendo el de la calidad de la vivienda en términos de sus componentes físicos y servicios de que dispone. Al respecto, ONU HABITAT reconoció en 2017 la existencia de 1.600 millones de personas en el mundo viviendo en casas inadecuadas<sup>32</sup>, junto con una creciente presencia de viviendas deshabitadas por su inadecuada ubicación. De Brasil, destaca la existencia de unas 300 favelas, y de México, la violencia en ese tipo de asentamientos<sup>33</sup>. Asimismo, el Banco Mundial reportó en 2019 que dos de cada tres familias en Latinoamérica necesitan una mejor vivienda y no una nueva. Años de inversión en Brasil, Colombia, Chile y México han

reducido el déficit cuantitativo de vivienda<sup>34</sup>, pero las que tienen mala calidad no han cesado de aumentar. El censo de población de 2020, por ejemplo, aunque indica que el 96.3% de las viviendas tiene servicio de agua conectado dentro de la vivienda o de su terreno, todavía 1.2 millones de personas no tienen servicio de agua.

En síntesis, los estudios sobre habitabilidad urbana, entendida como la suma de condiciones adecuadas de la vivienda y el acceso idóneo a servicios y equipamiento urbano para favorecer las condiciones de bienestar de la población, han venido ganando importancia y son cada vez más necesarios, sólo que requieren de parte de información no generada por los censos de población y vivienda, por lo que su realización depende de proyectos de investigación específicos que recopilan su propia información.

## **5. El rezago cualitativo y la calidad de la vivienda como problema primordial en México, a escala unitaria**

En México, la primacía del rezago cualitativo de vivienda, y más específicamente la calidad de la vivienda, coinciden con lo señalado para el Latinoamérica, ya que, efectivamente, más que vivienda nueva (déficit cuantitativo), lo que hace más falta es mejorar la calidad de la vivienda existente (déficit cualitativo). Su atención sería un avance significativo en el derecho a la vivienda. El derecho a la ciudad, mientras tanto, no es un concepto integrado en las políticas de vivienda; lo que pueda hacerse depende de acciones aisladas y, en todo caso, amparadas en el concepto de habitabilidad urbana.

---

32 Nota difundida con motivo del Día Mundial del Hábitat en el diario *El País*: “1,600 millones de personas en ‘slums’ (...)”. Disponible en: [https://elpais.com/2017/09/28/planeta\\_futuro/1506599386\\_494251.html?por=mosaico](https://elpais.com/2017/09/28/planeta_futuro/1506599386_494251.html?por=mosaico).

33 “Slums, la otra cara de las grandes ciudades”, *World Cities Report*, 2016, Diario *El País*: Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2017/09/14/seres\\_urbanos/1505415441\\_174749.html](https://elpais.com/elpais/2017/09/14/seres_urbanos/1505415441_174749.html).

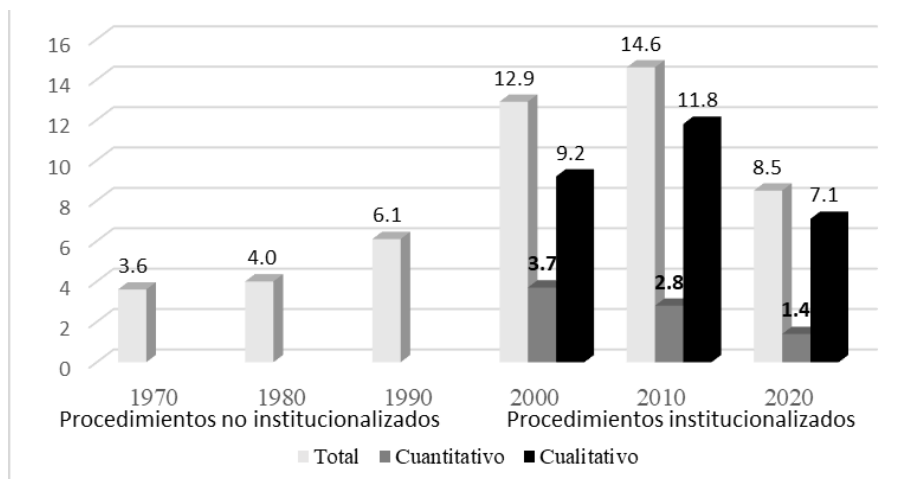
---

34 Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/19/03/26/america/1553554844\\_220261.html](https://elpais.com/internacional/2019/19/03/26/america/1553554844_220261.html).

La gráfica 1 muestra precisamente la evolución del rezago habitacional en el país desde 1970 y sus componentes cuantitativo y cualitativo en 2000, 2010 y 2020.<sup>35</sup> Entre 2000 y 2020, la necesidad de vivienda nueva se redujo, mientras que la cantidad de vivienda en situación de deterioro de los materiales con que está hecha y la que tiene espacios insuficientes, aumentó de 9.2 a 11.8 millones entre 2000 y 2010, para disminuir a 7.1 millones en 2020. Esto constata que los programas de vivienda deben centrarse en dos cosas: ampliación y/o mejoramiento de vivienda para resolver el ha-

cinamiento de algunas y el deterioro de los materiales de otras; así como resolver la falta de servicios dentro de la vivienda que pudieran tener. En segundo orden de prioridad y ya como parte de atención al déficit cuantitativo, se requiere apoyar el reemplazo de viviendas que están en deterioro porque los materiales con que están construidas han concluido su vida útil. Esto es válido independientemente de que los datos no son comparables, en tanto que en términos relativos configuran una tendencia clara desde el 2000.

**Gráfica 1**  
**México: Rezago habitacional, 1970-2020**  
**(Millones)**



**Fuente:** Para 1970 y 1980, González (1984); para 1990, 2000 y 2010, Auditoría Superior de la Federación (2012); para 2020, CONAVI (2021a).

35 Para una explicación detallada de los procedimientos metodológicos para cálculo del rezago habitacional en 2000 y 2010, véase: Auditoría Superior de la Federación (2012: 33-42); y para el 2020, CONAVI (2021).

Ahora bien, un aspecto que omite esta fuente en sus cálculos, al igual que lo hacen los organismos nacionales de vivienda u otras instituciones a cargo de la medición del rezago habitacional, es un análisis más detallado de las condiciones de la vivienda en situación de calidad no óptima. Con el propósito de subsanar esa carencia, se concluye este trabajo con la elaboración de un índice de calidad de vivienda por entidad federativa. El índice se calculó con datos de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC-2015) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual proporciona estimaciones estadísticas actualizadas sobre el volumen, composición y distribución de los habitantes y viviendas del territorio nacional, que son comparables con censos e indicadores internacionales. Se trabajó con 10 variables relativas a las características de la vivienda, durabilidad de materiales de construcción, acceso a servicios básicos y condiciones de salubridad y hacinamiento.<sup>36</sup> Se aplicó el método de componentes principales para la obtención del índice y se complementó con un análisis de cúmulos para agrupar a las entidades federativas del país

---

36 Las variables específicas son: 1) proporción de viviendas con paredes o muros construidas con tabique, ladrillo, *block*, piedra, cantera, cemento o concreto, 2) proporción de viviendas con techo construidas con losa de concreto o vigueta y bovedilla, 3) proporción de viviendas con piso construido con cemento, firme, mosaico, madera u otro recubrimiento, 4) proporción de viviendas que tienen cuarto para cocinar, 5) proporción de viviendas en hacinamiento (más de 2.5 personas por cuarto para dormir), 6) proporción de vivienda con luz eléctrica, 7) proporción de viviendas que obtienen el agua de llaves o mangueras que están dentro de la vivienda, 8) proporción de viviendas que tienen servicio sanitario, 9) proporción de viviendas con taza de baño exclusiva de la vivienda, y 10) proporción de viviendas con drenaje a la red pública, fosa séptica o tanque séptico (biodigestor).

por su grado de similitud. Los datos se procesaron con el paquete estadístico SPSS v 24.

La unidad de análisis son las entidades federativas del país, por medio de la matriz de dimensión 32 x 10 (32 entidades y 10 variables), que contiene la proporción de viviendas con los atributos de interés de las diez variables relacionadas con la calidad de las viviendas. El objetivo es identificar aquellas que presentan condiciones de desarrollo homogéneo en la calidad de las viviendas a partir de métodos gráficos, e identificar las entidades que presentan características en calidad de la vivienda similares.

La idea básica del análisis de componentes principales es reducir el conjunto de variables originales (X) correlacionadas, en otro conjunto de variables no correlacionadas (Y) de menor dimensión, de tal manera que se retenga la mayor información esencial de la muestra; es decir, cada variable Y, es una combinación lineal del conjunto original de variables X's. Estas nuevas variables se llaman *componentes principales*. Los resultados incluidos en el cuadro 1 demuestran que las dos primeras componentes explican el 78.5% de la variabilidad de los datos, las cuales, según el criterio de raíz principal,<sup>37</sup> son suficientes para una correcta interpretación.<sup>38</sup> La primera, que explica la mayor variabilidad de los datos, se utilizó para calcular las proyecciones de los datos originales en los nuevos ejes componentes principales, para de esa manera obtener el índice de calidad de las viviendas para cada una de las entidades federativas.

---

37 Según este criterio, sólo se consideran significativos los valores propios o autovalores mayores que 1. Esto se basa al considerar el cálculo de componentes principales con estandarizados con base en la matriz de correlaciones.

38 Para el cálculo del índice de calidad de vivienda se utilizó la primera componente principal ya que, por definición, es la que mejor explica la variabilidad del conjunto de variables originales.

El cuadro 2 contiene los vectores principales correspondientes a los tres indicadores compuestos (IC1, IC2, IC3). Dado que sólo los componentes con valor absoluto mayor a 0.30 intervienen significativamente en la conformación del vector, se observa que IC1 está formado por todos los indicadores simples, por lo que las variables originales quedan representadas claramente y la interpretación del índice de calidad de vivienda es fiable mediante IC1. Los valores más altos de la primera componente corresponden a las variables relacionadas con servicios hidrosanitarios y el material del piso de la vivienda. Es decir, como ocurre a nivel internacional, la falta agua y de baño exclusivo dentro de la vivienda, así como drenaje conectado a la red pública, son parte fundamental del rezago en México; junto con ello, la falta de piso de cemento. La gráfica 2 representa el índice de calidad de vivienda resultante de la primera componente principal, para todos los estados del país. Hay una notoria polarización interestatal en la calidad de las viviendas. Las de mejor calidad corresponden a Nuevo León, Aguascalientes y Ciudad de México; las de menor calidad a Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

**Cuadro 1**

Valores propios de la matriz de correlaciones			
Componentes	Valores propios	Porcentaje de variación	% de variación acumulados
1	6.600	65.998	65.998
2	1.255	12.545	78.543
3	0.874	8.742	87.286
4	0.486	4.856	92.142
5	0.254	2.544	94.686
6	0.236	2.363	97.049
7	0.119	1.191	98.240
8	0.083	0.083	99.074
9	0.077	0.770	99.844
10	0.016	0.156	100.000

**Fuente:** Elaboración propia

**Cuadro 2**

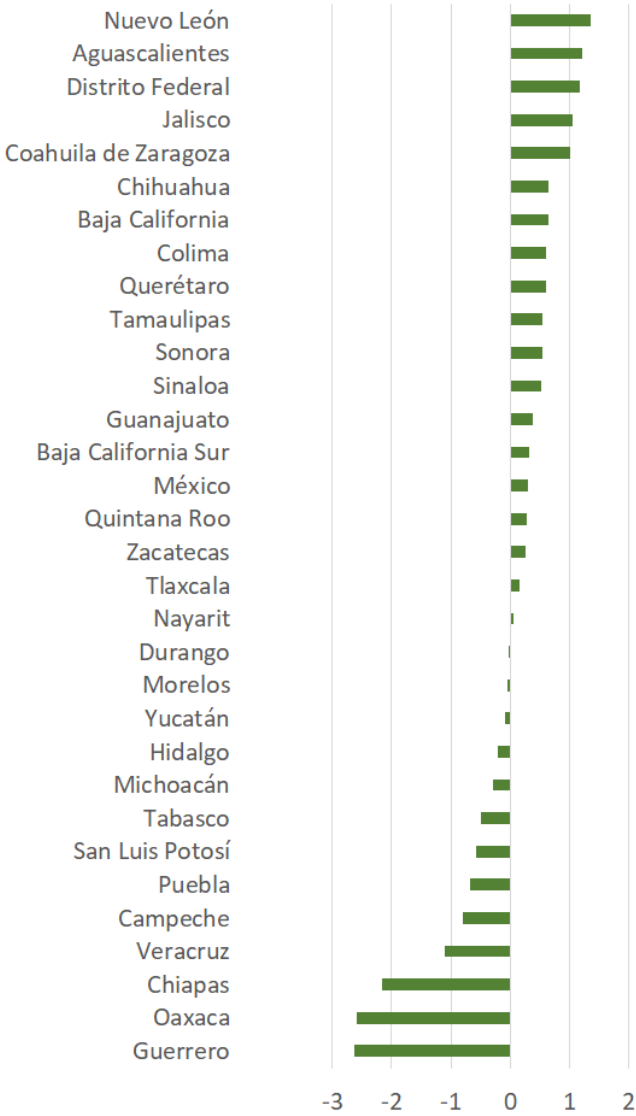
	Componente		
	IC1	IC2	IC3
Con paredes de tabique, ladrillo, cantera, etc.	0.638	0.662	0.125
Con techos de losa de concreto, vigueta y bobedilla	0.756	0.380	-0.175
Con piso de cemento firme, mosaico, madera u otro	0.945	0.052	0.025
Con cuarto para cocinar	0.697	-0.023	-0.631
Con luz eléctrica	0.791	0.384	0.128
Con agua entubada que obtienen de llaves o mangueras dentro de la vivienda	0.928	-0.230	0.167
Con servicio sanitario	0.948	-0.022	-0.058
Con taza de baño exclusiva dentro de la vivienda	0.608	-0.544	0.503
Con drenaje a la red pública o fosa séptica o biodigestor	0.886	0.074	0.221
Sin hacinamiento	0.837	-0.262	-0.282

**Fuente:** Elaboración propia

Al aplicar un análisis de cúmulos, se forman cinco grupos de entidades: 1) Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas, Sonora, Baja California Sur, México, Tlaxcala, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa, Quintana Roo, Nayarit, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Yucatán, Puebla, Michoacán, Colima, Baja California y Chihuahua; 2) Campeche, Veracruz y Tabasco; 3) Durango y Zacatecas; 4) Guerrero y Oaxaca; y 5) Chiapas.

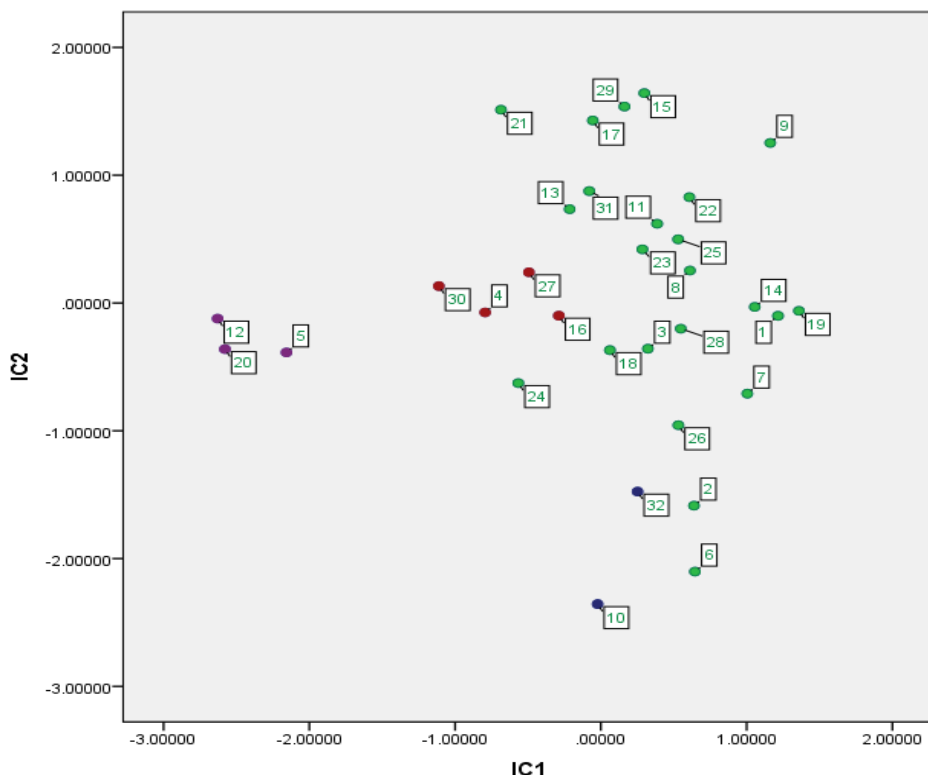
Los valores más bajos del índice de calidad de vivienda son para el sur-sureste: Chiapas, Guerrero y Oaxaca en el extremo inferior, junto con Campeche, Veracruz y Tabasco. En contraste, Nuevo León, Aguascalientes, la Ciudad de México, Coahuila y Jalisco, tienen los valores más altos (véase, gráfica 3).

**Gráfico 2. Índice de calidad de la vivienda en México**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 3. Indicadores compuestos de las 32 entidades federativas**



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

### La necesaria simultaneidad en el cumplimiento del derecho a la vivienda y a la habitabilidad urbana adecuadas

Después del fracaso sectorial y urbano de las políticas de vivienda en México, al igual que en otros países de Latinoamérica, las reflexiones colectivas que se han venido realizando los últimos años dejan como resultado una lección primordial: el derecho a la vivienda adecuada no se ha cumplido, queda mucho

por hacerse; y de eso por hacer, es claro que está la superposición de la escala del barrio y de la ciudad a la sola consideración de la vivienda. Así, al mismo tiempo que se trabaje por el cumplimiento del derecho a la vivienda, se deben garantizar condiciones adecuadas del área de emplazamiento de los desarrollos habitacionales. En otros términos, no basta con atender el déficit o rezago habitacional, sino que se requiere también garantizar el acceso a los servicios y equipamiento urbano necesarios, junto con la accesibilidad territorial en términos de ubicación y medios de transporte.

La habitabilidad es urbano-habitacional e incluye criterios de cantidad, calidad y acceso.

Hasta el primer decenio del presente siglo la política de vivienda en el país todavía se centró, no obstante, en lo que constituía el problema primordial del siglo XX, que fue la escasez de casas. Mediante un impulso sin precedente al financiamiento hipotecario se pensó atacar dicho problema a la vez que el de baja calidad de los materiales de construcción e insuficiente acceso a servicios en la vivienda. Esto se logró en cierta medida, pero se acrecentó y visibilizó el contrasentido de un crecimiento de vivienda sin ciudad. Es por eso que en este artículo de investigación se plantea la importancia de extender los alcances de la política de vivienda y desarrollo urbano para que, además de medir y resolver el déficit de viviendas, se atienda el déficit de equipamiento y servicios urbanos. Ya los gobiernos federales de 2012-2018 y 2018-2024 han llevado a cabo programas en dicho sentido; el primero con medidas de contención de la expansión horizontal urbana y la concesión de subsidios a la demanda ligados a la localización intraurbana de los desarrollos habitacionales; el segundo con un programa correctivo de mejoramiento urbano en comunidades rezagadas y un programa de autoproducción de vivienda asistida que busca precisamente hacer vivienda con ciudad. El reto para la continuidad de estas acciones es que dependen de recursos federales, por lo que para los gobiernos locales que no participan de ello se mantiene como un gran desafío.

Por cuanto se refiere a los instrumentos de evaluación de la problemática urbano-habitacional, la medición del rezago de vivienda ha probado su utilidad como referente para decidir que soluciones habitacionales son necesarias en cada momento, si se utiliza como criterio técnico y no político. Pero también se ha puesto de manifiesto que debe acompañarse de otras valoraciones, como la calidad de la vivienda en aspectos sensibles especí-

ficos, así como la habitabilidad urbana que, como se indicó, abarcaría la integración de las condiciones adecuadas de la vivienda con el disfrute o acceso adecuado al conjunto de servicios y equipamientos necesarios para que la población viva en condiciones de bienestar individual y colectivo. En este último caso, sin embargo, existe el inconveniente de que no se generan institucionalmente todos los datos necesarios y cualquier investigación sobre el particular requiere generarlos. Una estrategia como esta se complementa con los objetivos de la Nueva Agenda Urbana, y más aún con un enfoque de derechos en la gestión urbana, que son compromisos establecidos por el gobierno mexicano. A pesar de las observaciones críticas a este documento, la noción de ciudades “habitables”, “ordenadas”, “compactas”, “inclusivas”, y encaminadas a lo “sostenible”, han sido incorporadas el campo de la planificación urbana y son cuestiones mesurables a las que se les puede dar seguimiento.

En razón de la falta de información para determinar condiciones de habitabilidad urbana, es que en este artículo de investigación se realizó un ejercicio de medición de la calidad de la vivienda por entidad federativa, en el cual se muestran los aspectos a atender, cuyo mejoramiento incide directamente en una reducción del rezago habitacional cualitativo. Con base en los resultados, es prioritario mejorar las condiciones hidrosanitarias de las viviendas del país, junto con la ampliación de sus espacios, sobre todo en los estados más rezagados económicamente.

## **Referencias bibliográficas**

- Aguado, E. y Hernández, F. (1997). Tierra social y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades. *Estudios Agrarios*. (8): 121-152.
- Alcalá, L. (2007). Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina. *Revista INVI*. 22 (59): 35-68.



- Alejo, J. (1962). El problema de la vivienda en México. *Revista Comercio Exterior*. XII (7), 418-420.
- Auditoría Superior de la Federación (2012). *Evaluación número 1164 'política pública de vivienda'*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- BID (2018). *Vivienda ¿Qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. Washington: Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cal y Mayor, R. (1965). La vivienda en México. *Revista Comercio Exterior*. XV (4): 287-290.
- Carmona, F. (1958). El problema de la vivienda en México. *Investigación Económica*. 18 (69): 79-101.
- Carrión, F. (2016). *La "Agenda Oculta" de Hábitat III en Quito. ¿Ha roto Hábitat 3 con los problemas estructurales de las urbes o se ha convertido en una feria de venta de productos urbanos?* Blog Planeta Futuro. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres\\_urbanos/1478767051\\_442355.html](https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html)
- Centro EURE-INFONAVIT (2015). *Propuesta de indicadores para el índice de deterioro habitacional y calidad residencial*. Ciudad de México: Centro EURE-INFONAVIT.
- Centro Mario Molina (2012). *Evaluación de la sustentabilidad de la vivienda en México*. Ciudad de México: Centro Mario Molina.
- Cilento, A. (2018). *Sobre el fracaso de la construcción masiva de viviendas completas*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1kfQhAH0brZWrv238vpl7A1RrQjfvj7P/view>
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2021a). *Actualización del rezago habitacional*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Vivienda.
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2021b). *Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional de Vivienda*. Ciudad de México: CONAVI.
- Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2008). *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Vivienda.
- Coplamar (1982). *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana - GIZ. (2021). *Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana en Ecuador*. Autoedición. Disponible en: [https://bivica.org/files/5815\\_CONCEPTUALIZACION%20DDHH.pdf](https://bivica.org/files/5815_CONCEPTUALIZACION%20DDHH.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (2006). *Ley de Vivienda del 27 de junio de 2006*. Ciudad de México: Gobierno de México.
- Espinoza, A. y Gómez, G. (2010). *Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=94820714006>.
- Esquivel, Ma. T. (2006). *Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales de la vivienda en México, construyendo análisis y propuestas*. En *La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas* (pp. 83-104). Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública - Cámara de Diputados/LIX Legislatura.
- González, R. (1984). La vivienda, un desafío atroz. *Revista Comercio Exterior*. 34 (5): 77-80.
- Hábitat International Coalition (HIC) et al. (2005). *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Disponible en: <http://hic-gs.org/document.php?pid=5785>
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*. (53): 23-39.
- Landázuri, A. y Serafín, M. (2004). Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*. 5 (1 y 2): 89-113.
- Lefevre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Mathiver, Ch. (2009). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible. *Ciudades para tod@s*. 23-28.

- Mejía, M. (2012). Habitabilidad en la vivienda social en edificios para población reasentada. El caso de Medellín. *Revista EURE*. Vol. 38, Núm. 114: 2013-227.
- Mercado, S., Ortega, P., Estrada, C. y Luna, M. (1994). *Factores psicológicos y ambientales de la habitabilidad de la vivienda*. Ciudad de México: INFONAVIT.
- Mercado, S. y González, J. (1991). *Evaluación psicosocial de la vivienda*. Ciudad de México: INFONAVIT.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU). (2009). *Déficit Urbano Habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Santiago: MINVU-CEHU.
- Olivera, G. (2018). Continuidad de la urbanización informal en los espacios de pobreza metropolitanos, rémora del desarrollo y déficit de la política de vivienda: Cuernavaca, México. *Territorios*. Núm. 39: 97-133.
- Olivera, G. (2001). Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992. *Revista EURE*. XXVII (81): 61-84.
- OCDE (2015). *México: Transformando la Política Urbana y el Financiamiento de la Vivienda*. París: Publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONU (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Nairobi: Publicaciones de ONU HABITAT.
- ONU HÁBITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi: Publicaciones de ONU HABITAT.
- ONU (1976). *La declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos*. Documentos de las Naciones Unidas.
- ONU (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamiento Humanos Hábitat II*. Documentos de las Naciones Unidas.
- Palomino, B. y López, G. (1999). Reflexiones sobre la calidad de vida y el desarrollo. *Región y Sociedad*. XI (17): 171-185.
- Rodríguez, A. y Sungrayes, A. (2017). La Nueva Agenda Urbana: un pensamiento mágico. *Revista Vivienda y Ciudad*. (4): 185-201.
- Rojas, E. (2016). *Housing policies and urban development: lessons from the Latin American experience, 1960-2010*. En *Land and the City* (pp. 301-356). Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Salomón, A. (2000). La vivienda en México: una historia en construcción. *Revista Comercio Exterior*. 50 (10): 874-878.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). (1978). *Programa Nacional de Vivienda 1978*. Ciudad de México: Publicaciones del Gobierno de la República.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SeDATU). (2021). *Autoproducción de vivienda adecuada en México*. Ciudad de México: GIZ.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). (1980). *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Ciudad de México: Publicaciones del Gobierno de la República.
- SHF (2012). *Rezago Habitacional en México 2012-2013*. Ciudad de México: Sociedad Hipotecaria Federal.
- Sparkman, D. y Sturzenegger, G. (2018). *The Need for a Sanitation Revolution in LAC: Conclusions from World Water Week*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schteingart, M. y Patiño, L. (2006). *El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales*. En *Entre el Estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy* (pp. 153-192). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Azcapotzalco/Cámara de Diputados-IX Legislatura.
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. *Antipode*. 34 (3): 434-457.
- Stibenson, R. (2017). Habitabilidad de la vivienda: Exploración de condiciones necesarias

para la creación de una vivienda adecuada. *Tesis para optar por el título de Magister en Arquitectura de la vivienda*. Universidad Nacional de Colombia.

Torres, M. E. (2021). Habitabilidad de la vivienda mínima y las ciudades en pandemia mundial: COVID-19 en Mérida. *Revista INVI*. Vol. 36. Núm. 102: 352-383.

Wigle, J. y Zárata, L. (2010). *Mexico City creates charter for the right to the city*. Disponible en:

<https://www.plannersnetwork.org/2010/07/mexico-city-creates-charter-for-the-right-to-the-city/>

Ziccardi, A. (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta nacional sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

## ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro A.1**  
**México: Características principales de la vivienda**  
**(1970-2020)**

Año	Viviendas con agua entubada en terreno y dentro de vivienda	Viviendas conectadas al drenaje público o fosa séptica	Viviendas con energía eléctrica	Viviendas con excusado	Viviendas con material duradero en paredes	Viviendas con material duradero en techos	Viviendas con material duradero en pisos	Ocupantes promedio por vivienda	Ocupantes promedio por dormitorio	Promedio de ocupantes por cuarto
1970	49.4	41.5	58.9	31.8	44.1	34.2	58.9	5.8	2.6	2.5
1990	77.1	62.0	87.5	74.8	69.9	51.7	80.4	5.0	2.4	1.9
2000	85.2	75.4	95.4	86.3	75.7	64.2	86.7	4.4	2.2	1.5
2010	88.7	89.1	98.2	95.9	86.9	71.6	93.2	3.9	2.0	1.1
2020	96.3	95.4	99.0	98.0	91.6	78.6	96.2	3.6	1.8	1.0

Fuente: Censos de Población y Vivienda, 1970, 1990, 2000, 2010 y 2020

**Fuente:** Censos de Población y Vivienda, 1970, 1990, 2000, 2010 y 2020



# El voto transnacional de la población boliviana en la Argentina (2009-2020)<sup>1</sup>

*The Bolivian population transnational vote in Argentina (2009-2020)*

Por **Giuliana Guzzo\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 16 de agosto de 2022.

## RESUMEN

El presente artículo investiga los procesos de participación político-electoral transnacional de la población boliviana residente en la Argentina durante las elecciones presidenciales de 2009, 2014, 2019, 2020 y el *referéndum* de Bolivia del año 2016, con especial atención en el aporte al capital electoral del Movimiento al Socialismo- Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP). Para alcanzar

el objetivo propuesto se analizaron informes de organismos internacionales, trabajos académicos e información brindada por el Tribunal Supremo Electoral Nacional de Bolivia y el Órgano Electoral Plurinacional de este país. Este trabajo demuestra que la participación electoral transnacional de la población boliviana se constituye en gran medida gracias a la ampliación de los derechos políticos de la emigración en el país de origen. En este sentido, se advierte un cambio de perspectiva del Estado boliviano a partir de la gestión del MAS-IPSP como actor fundamental en el proceso de creación y fortalecimiento de lazos políticos transnacionales. Asimismo, el efectivo ejercicio del voto en el exterior de la población boliviana residente en la Argentina se profundizó por el creciente activismo político y por el compromiso del men-

---

1 Este artículo es una versión del trabajo: “El voto transnacional de la población boliviana en Argentina (2009- 2020)” elaborado bajo la tutoría de Ana Paula Penchaszadeh y María Inés Paccetta para finalizar la Especialización en Migración y Asilo desde una Perspectiva en Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús.

---

\* Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Especialista en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Doctoranda en Ciencias Sociales en la UNCuyo. Correo electrónico: guzzogiuliana@gmail.com

cionado Estado receptor para promocionar y facilitar estas instancias electorales.

**Palabras clave:** *Derechos Políticos, Voto Transnacional, Migración Boliviana, Bolivia, Argentina.*

## ABSTRACT

This article research the electoral-politic trasnational process of participation, of the Bolivian resident population in Argentina between the presidential election of 2009,2014,2019,2020, and the *referendum* of Bolivia in 2016 whit special attention to the contribution electoral capital of the Movimiento al Socialismo-Instrumento Político de los Pueblos (MAS-IPSP). To the aims of reach, the goals of this research, were analysed reports of international organizations, academics papers, and information provided by the Supreme Court Electoral national of Bolivia and the Plurinational Organism from this country. This paper proves that the translational electoral participation of the Bolivian people is largely due to the extension of the political rights of immigration of the country of origin. In this way, there is a change of perspective from the Bolivian State being the MAS-IPSP role as a fundamental actor in the process of creation and strengthening of trasnational-politics ties. What's more, the effective exercise of the vote abroad of the Bolivian population resident in Argentina it is deepened by the political activism and the engagement of the State of reception for promoting and facilitated these electoral instances.

**Keywords:** *Political Rights, Transnational Vote, Bolivian Migration, Bolivia, Argentina.*

## Introducción

La República Argentina se ha constituido históricamente como uno de los destinos principales de la migración boliviana<sup>2</sup> (Benencia,

2012), la cual supo conformar organizaciones políticas, culturales y sociales en diferentes territorios del Estado nacional (Lafleur, 2017). Asimismo, el partido político boliviano Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (en adelante, MAS-IPSP) promovió desde sus inicios la gestión de espacios de incidencia transnacional y llegó a ocupar un rol estratégico en las elecciones (Lafleur, 2017) correspondientes a los años 2009, 2014, 2019,<sup>3</sup> 2020 y en el *referéndum* constitucional del año 2016, a través de la promoción e implementación del voto en el exterior (OEP, 2009; 2014; 2019).

El presente artículo investiga los procesos de participación político-electoral transnacional de la población boliviana residente en la Argentina, tomando como unidad de análisis las elecciones presidenciales y el *referéndum* constitucional antes mencionado. En este marco, se indagan los procesos de conformación de los padrones electorales, las dinámicas de participación electoral en la Argentina —con énfasis en el aporte del voto de la población boliviana al capital electoral del MAS-IPSP—, y se analiza, desde una perspectiva de derechos humanos, la forma en que Bolivia y la Argentina han implementado el derecho político al voto en el exterior de la población boliviana residente en territorio argentino. Para alcanzar el objetivo propuesto, se consultaron fuentes secundarias como informes de organismos internacionales, instrumentos del marco internacional de derechos humanos, información brindada por el Órgano Electoral

---

2 Junto a los Estados Unidos, Brasil y España (Benencia, 2012).

---

3 A los fines de este artículo de investigación, resultan relevantes los resultados de las elecciones presidenciales del año 2019 a pesar de haber sido anuladas y reemplazadas por Ley N. ° 1266 de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales en octubre del 2020 (24 de noviembre, 2019).

Plurinacional de Bolivia y el Tribunal Supremo Electoral Nacional de este país. Asimismo, se abordaron notas periodísticas y trabajos académicos sobre los resultados del voto en la Argentina para las elecciones presidenciales de Bolivia. Para complementar el análisis, se presenta una entrevista en profundidad realizada a una funcionaria del Consulado del Estado Plurinacional de Bolivia en Mendoza, que provee datos inéditos y específicos sobre las prácticas políticas transnacionales llevadas a cabo por la comunidad boliviana residente en esta provincia en el marco de las elecciones generales de Bolivia del año 2020.

En diálogo con un amplio campo de estudios que aborda la articulación entre migraciones y derechos políticos, este trabajo presenta dos hipótesis. La primera es que el voto transnacional llevado a cabo por la población boliviana residente en la Argentina resultó un aporte estratégico a la hora de ampliar derechos electorales en el país de origen. La segunda, sostiene que la promoción y defensa de este derecho se profundizó mediante prácticas políticas de base realizadas por dicha comunidad. En este sentido, se advierte un cambio de perspectiva del Estado nacional boliviano a partir de la gestión del MAS-IPSP, actor fundamental en el proceso de creación y fortalecimiento de lazos políticos transnacionales, que supo escuchar las demandas de la emigración para lograr una pertenencia activa a la comunidad política del país de origen. Asimismo, el creciente activismo político protagonizado por la comunidad boliviana residente en la Argentina resultó clave para la promoción y defensa de este derecho.

El trabajo se organiza en cuatro segmentos. El primero se refiere al desarrollo teórico sobre derechos políticos y participación política electoral transnacional, el segundo realiza un breve análisis de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que contemplan la protección de los derechos políticos. El tercero trata sobre el nacimiento y la trayectoria del voto transna-

cional en Bolivia en las elecciones dadas entre el 2009 y 2020. Para ello, se analiza la conformación de padrones y participación en la Argentina como aporte al capital electoral del MAS-IPSP. El cuarto segmento aborda el ejercicio del voto transnacional de la población boliviana en la Argentina para las elecciones del año 2020.

## **Derechos políticos y participación política transnacional.**

### **Derecho al voto**

Los derechos políticos se destinan a garantizar la gestión democrática de los asuntos públicos (Díez Picaso, 2013). Entre ellos, se destacan el derecho de elegir y ser elegido (Marshall y Bottomore, 1998), de asociación y reunión, de peticionar a las autoridades, de participación y de control. Mediante éstos, los Estados titularizan a las y los sujetos en calidad de ciudadanos, ya sea al residir en sus territorios o en el exterior, otorgándoles la capacidad de la participación política de manera directa o indirecta en la gestión gubernamental (Calderón, 2016). De este modo, los derechos políticos son una herramienta clave para la integración social, económica, jurídica y cultural de la población (Arendt, 1968).

El ejercicio de los derechos políticos abordado desde la perspectiva transnacional hace referencia a uno de los procesos por los cuales las personas en contexto de movilidad humana mantienen contacto con sus naciones de origen y destino (Portes *et al.*, 2003) para influir y participar en la vida local o nacional. Ramírez indica:

Las personas migrantes realizan actividades relacionadas con la formación de comités, asociaciones y movimientos. También resultan claves las actividades propiciadas por los gobiernos, algunas de ellas institucionalizadas, para incorporar a sus nacionales en el exterior a la vida política y social del país de origen (2019: 765).

De este modo, se concibe que la participación política electoral transnacional a través del sufragio de los residentes en el exterior en las elecciones de su país de origen (Bauböck, 1994; Guarnizo *et al.*, 2003), es un factor clave (aunque no el único) de la transnacionalización de la política. Para una amplia comprensión del término transnacional, es importante destacar que el significado inicial fue determinado como el conjunto de actividades creadas por los migrantes para incidir de forma simultánea en dos comunidades diferenciadas (Guarnizo *et al.*, 1995). Asimismo, se definió a las personas transmigrantes como aquellas que cotidianamente viven dependiendo de las múltiples y constantes interconexiones a través de las fronteras nacionales y cuyas identidades se configuran en relación a más de un Estado (Guarnizo *et al.*, 1995).

Blanco plantea que "el transnacionalismo, desde su nacimiento, se opone a los tradicionales modelos de asimilación americanos, criterio apoyado por investigadores que lo asumieron como una nueva realidad social emergente" (2007: 19). Portes, Guarnizo y Landolt (2003) manifestaron en primera instancia que se requiere de regularidad y mantenimiento en el tiempo de las actividades transnacionales para que éstas tengan efectos reales sobre los sujetos migrantes y sus sociedades de origen y destino. Con el transcurso del tiempo, los autores desestiman la necesidad de una

participación constante y regular de la población migrante en actividades transnacionales, ya que, según sus conclusiones, sólo una minoría lo hace y que otro grupo más reducido desarrolla tales actividades de forma esporádica (Portes *et al.*, 2006). Al respecto, Lafleur sostiene que "el voto en el exterior como proceso técnico-administrativo no es novedoso y ha sido parte del interés de un número creciente de Estados en las últimas décadas" (2017: 25) y si bien no siempre se tradujo en políticas correctamente implementadas, hoy en día las restricciones socio-profesionales para acceder al mismo son menos frecuentes. En palabras del autor:

La extensión del derecho a votar a todas las categorías de ciudadanos en el exterior es en realidad la señal de un cambio de perspectiva hacia la emigración por parte de los Estados-nación. La condición de emigrante ya no es considerada incompatible con la pertenencia a la comunidad política del país de origen (2017: 25).

En el marco de lo transnacional pueden identificarse diversas actividades (Blanco, 2007). Como aporte a una primera caracterización, Portes, Guarnizo y Landolt (2003) realizan el siguiente esquema que muestra las dimensiones propias del sector en el que se enmarcan y su nivel de institucionalización.



**Cuadro 1.**  
**Tipos de actividades transnacionales**

		<b>Sector</b>		
		<b>Económico</b>	<b>Político</b>	<b>Sociocultural</b>
<b>Nivel de Institucionalización</b>	<b>Alto</b>	Comerciantes informales, cross country. Pequeños negocios en el país de origen creados por emigrantes retornados. Migración económica circular de larga distancia.	Comités cívicos del país de origen creados por inmigrantes. Alianzas de comités políticos, inmigrantes con asociaciones políticas e el país de origen. Recaudaciones de fondos para los candidatos electorales en el país de origen.	Competiciones deportivas, cross country de aficionados. Grupos musicales de folclore actuando en centros de inmigrantes. Sacerdotes del país de origen visitando a sus fieles en el extranjero.
	<b>Bajo</b>	Inversiones multinacionales en el Tercer Mundo. Desarrollo del mercado turístico en localizaciones en el extranjero. Agencias de bancos y entidades financieras del país de origen en lugares de asentamiento inmigrante.	Consulados oficiales y representantes en el extranjero de partidos políticos nacionales. Concesión de la doble nacionalidad por los gobiernos del país de origen. Inmigrantes elegidos en las legislaturas del país de origen.	Exposiciones internacionales de arte nacional, artistas nacionales en primer orden actuando en el extranjero. Actos culturales regulares organizados por las embajadas extranjeras.

**Fuente:** Portes, Guarnizo y Landolt, 2003: 22.

El cuadro muestra los distintos tipos de transnacionalismos definidos según su nivel de institucionalización y el sector en el que se desarrollan. Si bien la delimitación no es tajante, la clasificación en este caso colabora para demarcar los sectores y actores que participan en torno a la dimensión política (Portes *et al.*, 2003). Así, encontramos a partidos oficiales, funcionarios gubernamentales y/o líderes co-

munitarios cuyos objetivos están destinados a conseguir poder político e influencia en los países de origen, destino o ambos. Por otro lado, permite definir si se trata de un actor institucionalmente poderoso como Estados o corporaciones multinacionales, o si se trata de iniciativas llevadas a cabo por los propios migrantes (Portes *et al.*, 2003).

En el marco del transnacionalismo político, Smith y Guarnizo (1998) identifican acciones delimitadas “desde arriba” y “desde abajo”, según el actor que las lidere. Las primeras, expresan los autores, son bastante bien conocidas en el mundo actual; mientras que las segundas resultan ser desconocidas y, por lo tanto, objeto de estudio de diversos investigadores del transnacionalismo.

En cuanto a las prácticas “desde arriba”, Ramírez señala que, si bien éstas resultan históricas, la diferencia entre la situación actual y el pasado (más allá de los evidentes cambios fruto de los usos de los nuevos dispositivos tecnológicos) “radica en las estrategias y actitudes desplegadas por los Estados de origen para mantener el vínculo con los expatriados” (2018: 765). Muchos de ellos tienden con más claridad a cultivar la filiación, ciudadanía y lealtad con sus migrantes a pesar de la distancia, del tiempo y del espacio. Otros factores por los cuales los gobiernos mantienen contacto con sus migrantes, son la influencia regional e internacional de organismos internacionales que cada vez más apuntan a políticas de vínculo como parte de la agenda de las políticas migratorias (Ramírez, 2018).

Sobre las prácticas políticas transnacionales “desde abajo”, Ramírez se refiere a que el activismo de los emigrantes en sus Estados de origen, podría entenderse como un problema de administración interna, “como respuesta para reafirmar la identidad nacional o proveer, incluso marcar una nueva fase en la historia del país” (2018: 766). Se busca así la inclusión de nuevos derechos de minorías que han sido históricamente invisibilizadas y ampliar la ciudadanía por medio de la incorporación de nuevas categorías sociales en calidad de sujetos políticos (Ramírez, 2018).

## Principales instrumentos internacionales que contemplan la protección de los derechos políticos

Los derechos políticos se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales que han sido incorporados por los países en sus propios ordenamientos normativos (Ceriani, 2009). Resultan de una importancia relevante, en primer lugar, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* la cual dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Además, sostiene que la voluntad del pueblo debe expresarse mediante elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del mismo (DUDH, 1948, art.21).

Con el transcurso del tiempo surgen otros tratados que reconocen estos derechos, tal es el caso de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, que insta a los Estados miembro a prohibir y eliminar la discriminación racial y garantizar a todos, sin distinción, la igualdad ante la ley, el disfrute de los derechos a la justicia; la seguridad de la persona y los derechos políticos, incluido el derecho a votar y a presentarse a elecciones para tomar parte en los asuntos de gobierno y asuntos públicos (CERD, 1965, art.5).

El *Pacto de derechos civiles y políticos* (IC-CPR 1966, art. 25) y el *Pacto de derechos económicos, sociales y culturales* (PIDESC, 1966, art. 25) expresan que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción ni restricciones indebidas, de los derechos y oportunidades a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secre-

to que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* en su artículo 23 indica que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país. Y se refiere a la necesidad de reglamentar este derecho según nacionalidad, residencia, edad, entre otras (Pacto de San José, 1969, art. 23).

En cuanto a la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, se dispone que los Estados parte deben tomar las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones, que los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y *referéndums* públicos así como ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas (CEDAW, 1979, art. 7) .

Asimismo, la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, establece el derecho a participar en los asuntos públicos de los trabajadores migrantes y sus familiares en sus Estados de origen, así como a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación y facilitando el ejercicio de sus derechos (Resol.45/158,1990, art. 41).

Cabe mencionar que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en el año 2000 la *Declaración del Milenio*, donde se destaca el apartado sobre “derechos humanos, democra-

cia y buen gobierno” que insta a los Estados a promover la democracia, fortalecer el imperio del derecho y trabajar en el logro de procesos políticos más participativos e igualitarios (A/RES/55/2, 2000).

De acuerdo con lo expuesto, se puede observar la presencia de una diversidad de instrumentos que propician el fortalecimiento de la democracia, pluralismo y participación política (Ceriani, 2011). Instando a los Estados al cumplimiento de estándares mediante mecanismos de promoción y garantía del ejercicio a la ciudadanía, concepto entendido aquí bajo el principio de universalidad que trasciende la concepción tradicional basada en la nacionalidad, propia de los Estados de los siglos XIX y XX (Penchaszadeh y Sander, 2019). Es así que la desterritorialización de la ciudadanía conmueve y pone en cuestión las políticas de pertenencia “acreditadas” por los Estados-Nación, haciendo hincapié en el reconocimiento universal de los derechos políticos como presupuesto indispensable para la cohesión social y el desarrollo humano y sostenible (Campos *et al.*, 2017).

### **Derechos políticos y participación política transnacional en la Argentina y en Bolivia**

La Argentina y Bolivia regulan el ejercicio del derecho político al voto en sus constituciones, y en coherencia con los tratados internacionales (PIDESC, 1966, art. 25, ICCPR 1966, art. 25), caracterizan al sufragio como universal, igual, secreto y obligatorio (CNA, 1994, art. 37 y CPE, 2009, art.11). Además, ambas naciones promueven la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios (CEDAW, 1979, art. 7, Ley N° 24.412/2017 y Ley N° 026/2010). Cabe destacar que, en el caso de Bolivia, la Ley N° 026/2010 de Régimen Electoral reglamenta el ejercicio de la Democracia Intercultural, basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia co-

munitaria. Asimismo, ambos países establecen que podrán votar los ciudadanos nativos y por opción desde los dieciséis años en la Argentina (Ley N° 26.774/2012, art. 3) y a partir de los dieciocho años en Bolivia (Constitución Política del Estado, 2009, art. 144), siempre que figuren en el padrón electoral y exhiban documento habilitante. En cuanto a la participación electoral de la población migrante, la Argentina inhabilita a estas personas el voto a cargos nacionales, pudiendo participar de las elecciones provinciales o municipales en las categorías de cargos habilitadas por la legislación vigente de la provincia en la que tengan residencia.<sup>4</sup> En el caso de Bolivia, las y los extranjeros residentes tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales bajo el principio de reciprocidad internacional (CPE, 2009, art. 29).

Sobre el ejercicio del voto transnacional y en cumplimiento con la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (Resol. 45/158, 1990, art. 41), la Argentina instituye por Ley N° 24.007/1991 los criterios para ejercer el voto activo, optativo y consular para cargos a nivel nacional. Donde actualmente rige el Decreto 403/2017, que establece el empadronamiento automático, habiendo realizado el cambio de domicilio en el documento nacional de identidad (Penchaszadeh y Sander, 2021) y el Decreto 189/2021 derogatorio del Decreto 45/2019 que regulaba el voto postal. En cuanto a Bolivia, como se desarrollará a continuación, su Constitución Política (2009) indica que la población na-

cional residente en el exterior tiene derecho a participar en las elecciones generales a la presidencia previo empadronamiento realizado por el Órgano Electoral (CPE, 2009, art. 27).

Se destaca que el vínculo establecido entre los Estados de origen y de destino para efectivizar el acceso al voto transnacional implica convenios marco e instancias administrativas, mediante las cuales se habilitan las condiciones necesarias para que la población residente en el exterior participe de las elecciones ejerciendo el voto en territorio extranjero. Es así que la Argentina ha sido sede en diversas instancias de participación política transnacional y ha debido facilitar la votación de población migrante proveniente de Perú, Chile (Agencia EFE, 2 de diciembre de 2020) y Bolivia, entre otros/as, para que ejerzan el derecho a voto en elecciones de sus países de origen (Télam, 25 de octubre de 2020).

### Origen e historia del voto transnacional en Bolivia

Hinojosa, Domenech y Laffeur (2012) manifiestan que el surgimiento y el desarrollo del voto en el exterior o voto transnacional en Bolivia se dio durante el denominado Proceso de Cambio<sup>5</sup> en 2009 mediante la sanción de una Nueva Constitución Política, donde la migración boliviana fue incluida en los padrones para las elecciones presidenciales de su país de origen. Esta primera experiencia reflejó el cambio de perspectiva del Estado boliviano

---

4 Para ampliar información al respecto, consultar: RIOSP - CONICET y Defensoría del Pueblo de la CABA (2022). *Informe sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021*. Disponible en: <https://www.calameo.com/read/0026823992c8d242b7332>

---

5 Período gubernamental en Bolivia que abarca desde 2006 a 2019 a cargo del MAS-IPSP. El mismo fue denominado por sus protagonistas como etapa superadora del colonialismo interno y promotor de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Uno de los grandes hitos de dicho proceso está marcado por la renovación institucional mediante la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado en el año 2009 (Stefanoni, 2019).

hacia su población en el exterior y puso fin a décadas en las que el gobierno ignoró a estos conciudadanos y conciudadanas (Hinojosa *et al.*, 2012).

Entre los antecedentes sobre la regulación e implementación del derecho a voto transnacional en Bolivia, se menciona la solicitud realizada por un grupo de migrantes residentes en la Argentina en el año 2005 (Canelo *et al.*, 2012), quienes interpusieron una medida en la Sala Penal Segunda de la Corte Superior de Justicia (La Paz, Bolivia) solicitando la aprobación del voto en el exterior en elecciones generales (Hinojosa *et al.*, 2012). Ante ello, la cámara falló a favor apoyándose en el artículo 97 del Código Electoral<sup>6</sup> y en el artículo 220 de la Constitución Política del Estado (1994)<sup>7</sup>, ambas legislaciones vigentes en aquel entonces (Hinojosa *et al.*, 2012).

En el año 2006, durante la primera presidencia de Evo Morales, el gobierno boliviano reconoció el accionar de los residentes en el exterior y validó el papel influyente de la población emigrante en la vida económica, social y política del país (Hinojosa *et al.*, 2012). Asimismo, puso en agenda la necesidad de contar con una normativa para la implementación del voto transnacional (Canelo *et al.*, 2012) mediante la incorporación de esta premisa al proyecto de ley sobre Régimen Electoral Transitorio. Este proyecto ingresó a la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurina-

cional en el año 2006 y fue aprobado en el 2008 (Hinojosa *et al.*, 2012).

En el año 2009, la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionó la Ley N° 4021/2009 de Régimen Electoral Transitorio<sup>8</sup> que enuncia el acceso al voto a las y los bolivianos mayores de 18 años que estuvieran en el exterior bajo las condiciones de estar inscriptos en el Padrón Electoral y estar habilitados para votar (Ley N° 4021/2009). Hinojosa, Domenech y Lafleur (2012) señalan que la extensión de ciertos derechos políticos fue producto de un intenso debate legislativo que derivó en la promulgación de la mencionada Ley y habilitó a los residentes bolivianos en los Estados Unidos, Brasil, la Argentina y España a participar del proceso electoral del año 2009, bajo el requisito de conformar un padrón de extranjeros que representara sólo el 6% del registro total de electores y con un plazo de 30 días para ser confeccionado.<sup>9</sup>

La promulgación de la Constitución Política del Estado en el año 2009 da inicio al actual orden constitucional en Bolivia (Schavelzon, 2012) bajo la forma de un Estado “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” (CPE, art.1). Con ello, se puso en marcha el funcionamiento de nuevos mecanismos de participación política, como el Órgano Electoral Plurinacional, institución formada por el Tribunal Supremo Electoral, Tribunales Electorales Departamentales, Juzgados Electorales, Jurados electos y Notarios Electorales (Schavelzon, 2012). Esta Constitución también regula el ejercicio del voto

---

6 El artículo establece que los residentes en el exterior podrán votar para elegir a presidente y vicepresidente en las elecciones generales. Asimismo, indica que una ley expresa regulará este derecho.

7 El mencionado artículo indica que son electores todos los bolivianos mayores de 18 años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral.

---

8 Abrogada por Ley N° 026/2010 de Régimen Electoral de Bolivia.

9 Esta instancia legislativa otorga la potestad de empadronamiento a la Corte Nacional Electoral de Bolivia.

transnacional y reconoce a la emigración el derecho a participar de manera voluntaria, sin importar su condición migratoria, en las elecciones a la presidencia y vicepresidencia, bajo requisito de un previo registro y empadronamiento realizado por el Órgano Electoral Plurinacional (Yagüe, 2012). Las posteriores elecciones generales realizadas en los años 2014, 2019 y 2020 se desarrollaron bajo esta nueva normativa, así como el *referéndum* constitucional del año 2016 destinado a la reforma del Artículo N° 168<sup>10</sup> de la Constitución Política del Estado (2009), para la reelección de un mandato presidencial a la fórmula Evo Morales-Álvaro García Linera (*El País*, 23 de septiembre de 2015).

Así, la Constitución Política del Estado Plurinacional (2009) regula e implementa el derecho al ejercicio del voto transnacional (CPE, 2009, art. 27). A su vez, la Argentina y Bolivia suscriben en el año 2012 un convenio marco de cooperación interinstitucional en materia electoral celebrado por el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia y la Cámara Nacional Electoral de Argentina (Expte. S III/12. 27/11/2012), que establece las líneas principales y mecanismos de cooperación en virtud de que las y los residentes de cada país puedan votar en los respectivos sufragios. Sustentan el mencionado convenio el principio de igualdad y el accionar de conformidad con las leyes y normas nacionales propias de cada parte (Expte. S III/12. 27/11/2012). En el caso de la Argentina, se observa que la normativa aún vigente actúa como marco jurídico de cada elección y fue acompañada por una decisión administrativa emitida por la Jefatura

de Gabinete del Poder Ejecutivo Nacional que obligó a las 24 provincias a realizar acciones positivas tendientes a la plena ejecución de los comicios del país transfronterizo.

Para profundizar en el análisis sobre el reconocimiento y el ejercicio del voto transnacional en Bolivia en las elecciones mencionadas anteriormente, resulta estratégica la lectura de los datos emitidos por el Órgano Electoral Plurinacional en cuanto a la conformación de padrones electorales, la participación mediante votos emitidos en el exterior y el aporte del voto transnacional al capital electoral del MAS-IPSP.

---

10 El artículo 168 de la Nueva Constitución de Bolivia establece que el periodo de mandato de la presidenta o del presidente y de la vicepresidenta o del vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser electas o electos por una sola vez de manera continua.

## Cuadro 2. Conformación del padrón electoral de Bolivia. Elecciones 2009-2020

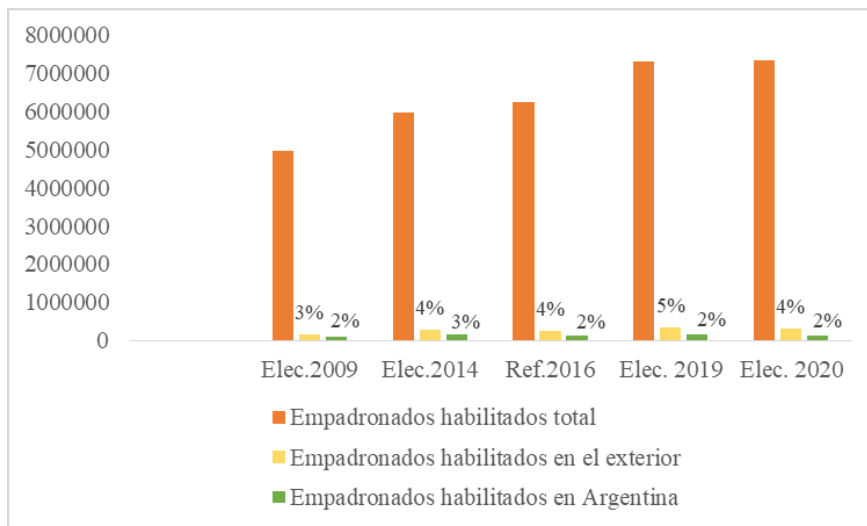
Conformación del padrón electoral de Bolivia. Elecciones 2009-2020						
	Empadronados habilitados total		Empadronados habilitados en el exterior		Empadronados habilitados Argentina	
	número	número	% en relación al total de habilitados	número	% en relación al total de habilitados en el exterior	% en relación al total de habilitados
Elecciones 2009	4.970.458	169.096	3%	89.953	53%	2%
Elecciones 2014	5.971.152	271.986	4%	160.000	59%	3%
Referéndum 2016	6.243.089	258.990	4%	116.568	45%	2%
Elecciones 2019	7.315.364	341.001	5%	161.057	47%	2%
Elecciones 2020	7.332.925	301.631	4%	142.568	47%	2%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos emitidos por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

Este cuadro muestra que el registro de empadronados en el exterior ha crecido de modo tendencial desde el 2009 al 2020. Sin embar-

go, dicha propensión reviste algunas particularidades que pueden analizarse a partir del siguiente gráfico.

### Gráfico 1. Presencia de empadronados en el exterior. Elecciones de Bolivia 2009-2020



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos emitidos por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

La composición de padrones electorales muestra que, del total de población habilitada para votar en las distintas elecciones, entre el 3% y el 5% reside en el exterior. Donde para las elecciones del año 2009, el padrón de habitantes en la Argentina conformó el 2% del registro total de personas habilitadas, en el 2014 dicho porcentaje aumentó al 3% momento en el que se pone en vigencia el Empadronamiento Biométrico<sup>11</sup> y se aumenta el número de centros de inscripción. En el caso de la Argentina, ya

bajo el Convenio Marco de cooperación interinstitucional (Expte. SIII/12. 27/11/2012) se amplió el número de delegaciones a las 24 provincias. En el *referéndum* constitucional del 2016, el padrón de residentes en la Argentina presenta una baja del 1% en referencia al registro anterior, quedando en un 2% que se mantuvo estable en los siguientes procesos electorales del 2019 y 2020. Respecto de la participación en las elecciones analizadas, se exponen los siguientes datos:

**Cuadro 3.**  
**Participación del voto transnacional en Bolivia. Elecciones 2009-2020**

Participación del voto transnacional en Bolivia. Elecciones 2009-2020						
	Empadronados habilitados total	Total de votos emitidos	Empadronados habilitados en el exterior	Votos emitidos en el exterior	Empadronados habilitados en Argentina	Votos emitidos en Argentina
Elecciones 2009	4.970.458	4.859.440	169.096	125.101	89.953	66.504
Elecciones 2014	5.971.152	5.487.676	271.986	168.535	160.000	73.050
Referéndum 2016	6.243.089	5.490.919	258.990	81.081	116.568	29.856
Elecciones 2019	7.315.364	6.460.515	341.001	209.951	161.057	101.226
Elecciones 2020	7.332.925	6.484.008	301.631	170.549	142.568	88.446

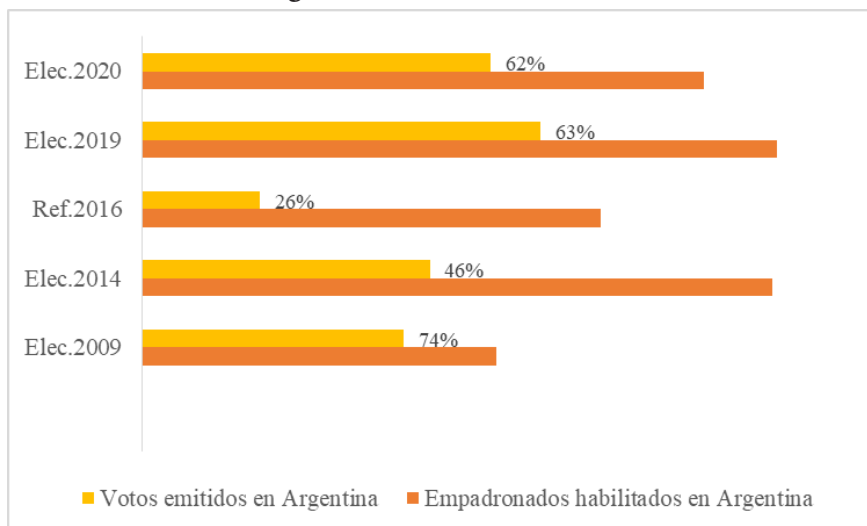
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos emitidos por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

11 El sistema de registro biométrico es el conjunto de herramientas y bases de datos que permiten el registro, la transmisión, almacenamiento y procesamiento de datos registrados. Contiene las inscripciones biométricas de todas las personas empadronadas (OEP, 2016).



La participación del voto transnacional de Bolivia en la Argentina fue variando en cada elección. En el siguiente gráfico se detallan los porcentajes.

**Gráfico 2.**  
**Participación del voto transnacional de Bolivia en Argentina. Elecciones 2009- 2020**



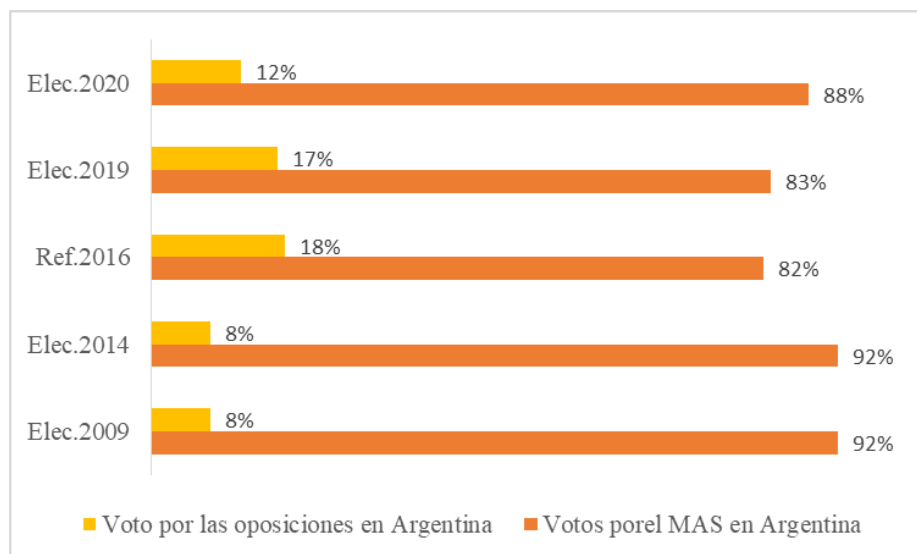
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos emitidos por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

En el año 2009, el porcentaje de votos emitidos sobre el total de empadronados fue del 74%, cifra que disminuyó al 46% en 2014. En cuanto al *referéndum* del año 2016 se evidencia una caída considerable que representa el 26 % del total de sufragios, situación que admite diversas hipótesis. Al respecto, Rodrigo manifiesta que la burocracia diaspórica en la Argentina debió encargarse del armado de la totalidad del dispositivo electoral para estos comicios: coordinación con escuelas que serían centros de votación, diseño de los pa-

drones, logística local de los materiales, entre otras actividades, hecho que “excedió la capacidad operativa del personal” (2017: 157). Esta situación se revierte en las elecciones de 2019 con un creciente nivel de participación del 63% y del 62% en las elecciones del año 2020.

A continuación, se exponen datos sobre el aporte del voto transnacional de bolivianos residentes en la Argentina al capital electoral del MAS-IPSP.

**Gráfico 3.**  
**Votos efectuados en Argentina que aportaron al capital electoral del MAS-IPSP. Elecciones 2009-2020**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos emitidos por el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia.

Cabe destacar que el voto boliviano en la Argentina siempre presentó más del 80% en apoyo al MAS-IPSP. Para las elecciones del 2009, los sufragios destinados a dicho partido fueron del 92%, cifra que se mantuvo estable en el 2014. En los años 2016, 2019 y 2020 el apoyo fue del 82%, 83% y 88% del total de los votos efectuados, respectivamente.

### **Análisis sobre el ejercicio del voto transnacional de la población boliviana en Argentina. Elecciones del año 2020**

Resulta oportuno analizar el escenario político boliviano durante la segunda y la tercera presidencia de Evo Morales (2010 -2014 y 2014-2019) donde la gestión del MAS-IPSP sufrió un paulatino deterioro (García, 2021) que quedó evidenciado, entre otras cosas, a

través del rechazo de la ciudadanía ante la imprevista de reelección presentada por el oficialismo mediante el *referéndum* del año 2016, en las tensiones y reposicionamientos internos del partido (García, 2021) y en las dificultades impuestas por diferentes actores que planteaban mayores exigencias al gobierno nacional respecto de la extracción de recursos naturales (Schneider, 2014). En este marco, el resultado electoral de 2019 que dio como ganadora en primer término a la fórmula Morales-Linera, fue altamente cuestionado bajo argumento de que el MAS-IPSP cometió fraude mediante la manipulación de la transmisión de resultados electorales preliminares (OEA, 2019). Ante dicha hipótesis, diversos organismos y grupos

de estudio aportaron informes e investigaciones en adhesión o rechazo<sup>12</sup>, a saber:

El Informe Final sobre la auditoría llevada a cabo por la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Organización de Estados Americanos (OEA) sostuvo que se registraron manipulaciones e irregularidades en el conteo no oficial de votos y que el margen de victoria en primera vuelta es mínimo si se lo compara con el volumen de las manipulaciones y alteraciones detectadas (OEA, 2019). En cambio, el documento elaborado por el Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR), titulado “¿Qué sucedió en el recuento de votos de las elecciones de Bolivia de 2019?” desmintió el informe preliminar publicado por la OEA y afirmó que el organismo internacional no pudo demostrar irregularidades sistemáticas o extendidas en las elecciones del 20 de octubre (CEPR, 2019). En esta misma línea, el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) realizó un estudio (CELAG, 2019) cuya conclusión refiere a que el informe emitido por la OEA “ya sea por incapacidad técnica o por dolo, incurrió en debilidades manifiestas” (CELAG, 2019: 10).

A partir de la emisión de los resultados electorales, se desencadenaron hechos de violencia y ruptura institucional (CIDH, 2019) derivados en la anulación de las elecciones y el llamado por Ley N° 1266/2009 de Régimen Excepcional y Transitorio a la realización de nuevos comicios generales en el año 2020. Además, se produjo la asunción de un gobierno de facto a cargo de Jeanine Áñez (12 de noviembre del 2019) apoyado por las Fuerzas de Seguridad Nacional (CELAG, 2019) que

dio lugar al exilio<sup>13</sup> de referentes políticos del MAS-IPSP, entre ellos, Evo Morales y Álvaro García Linera (Stefanoni, 2019).

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras su visita en el 2019 al país andino, manifestó que el gobierno de Áñez se rehusó a expedir los salvoconductos necesarios para que los ex funcionarios salieran de Bolivia, aduciendo distintas razones, entre ellas, la apertura de investigaciones penales en su contra o su papel en ciertas negociaciones (CIDH, 2020). El organismo internacional hizo referencia a las masacres cometidas en Sacaba y Senkata los días 15 y 19 de noviembre de 2019, respectivamente, en las cuales se estimaba un total de 18 víctimas fatales; dato que fuera actualizado por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que determinó la existencia mayor a 20 víctimas fatales y cientos de heridos (GEI, 2021). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020) declaró, además, haber recibido notificaciones sobre la persecución judicial de numerosas personas a través de investigaciones penales o procesos judiciales iniciados en razón de sus opiniones, convicciones o posturas políticas, incluso en razón de su trabajo como funcionarios públicos del gobierno del MAS-IPSP (CIDH, 2020).

Sumada a esta situación, la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del COVID-19 y sus medidas de aislamiento social a nivel nacional e internacional incidieron fuertemente en la agenda política de Bolivia (Stefanoni, 2019). Los nuevos comicios presidenciales del 2020 se vieron suspendidos y pospuestos en reiteradas oportunidades, lo que exigió al MAS-IPSP el replanteo de su ta-

---

12 Cabe destacar que el caudal de votos emitidos en el exterior a favor del MAS-IPSP no fue puesto en duda.

---

13 Evo Morales salió de Bolivia el 11 de noviembre de 2019 y se dirigió a México. El 12 de diciembre, arribó a la Argentina. Ambos países otorgaron el *status* de refugiado al ex presidente (DW, 9 de noviembre de 2020).

rea y prioridades en un nuevo contexto. Cabe mencionar que la “rebelión antigolpista” (de agosto de 2020) liderada por el Mallku Felipe Quispe puso freno al prorroguismo del Gobierno de Añez y allanó el camino (*La Izquierda*, 20 de enero de 2021) hasta llegar al 18 de octubre de ese año, fecha en que finalmente se efectuaron los comicios (CNN, 13 de agosto de 2020).

El exilio político, solicitud de asilo y posterior otorgamiento de refugio a Evo Morales en la Argentina, contribuyeron a visibilizar el histórico quehacer transnacional del MAS-IPSP en dicho país. Donde la construcción organizacional de la comunidad boliviana cobró sentido estratégico a la hora de acoger al ex presidente y generar acciones de incidencia en diversas provincias en apoyo a las elecciones del año 2020<sup>14</sup>. En particular, se menciona el caso de la provincia de Mendoza, constituida históricamente como territorio de significativo tránsito y residencia de migrantes<sup>15</sup> provenientes del país andino (Moreno, 2013) y sede del voto transnacional de Bolivia desde el año 2009, la cual contó con diversas organizaciones políticas y sociales que se manifestaron en fuerte repudio a la violencia institucional ejercida tras las elecciones del 2019 (MDZ, 11 de noviembre de 2019). Una vez instalado Evo Morales en Buenos Aires, el 6 de marzo arribó a Mendoza en el marco de la campaña

electoral del 2020<sup>16</sup> y fue recibido por organizaciones como el MAS-IPSP Mendoza, Colectividad Boliviana, Bolivianos Unidos, partidos políticos y organizaciones de derechos humanos. Durante su estadía desplegó una agenda de encuentros con connacionales de la Región de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis), visitó territorios departamentales con alta presencia de comunidad boliviana, fue invitado a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo) y fue recibido también por diversos funcionarios y funcionarias del Frente de Todos (El Sol, 6 de marzo de 2020).

Tras el regreso de Morales a Buenos Aires, las mencionadas organizaciones profundizaron acciones de apoyo a la campaña para las elecciones del 18 de octubre (2020) que se vieron fuertemente determinadas por las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio decretadas a raíz de la pandemia del COVID-19 (Decreto N° 297/2020) y por el quehacer de funcionarios consulares dependientes del gobierno de Bolivia que obstaculizaron la tarea.

En el mes de septiembre (2020), el gobierno nacional argentino emitió el protocolo para el desarrollo de comicios del Estado Plurinacional de Bolivia en territorio argentino (Decisión Administrativa 1784/2020). Llegado el mes de octubre, el gobierno de Mendoza se mostró reticente para implementar dicha normativa que instaba a las jurisdicciones provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en coordinación con la Dirección Nacional Electoral y el Ministerio del Interior, a poner a disposición los establecimientos necesarios para el desarrollo del acto comicial (*Té-lam*, 14 de octubre de 2020). Ante la negativa fundamentada en el cierre de las escuelas por la pandemia de coronavirus, los residentes bolivianos en Mendoza realizaron diversas

---

14 Resulta relevante el análisis en cuanto a los votos obtenidos en las elecciones del año 2020, donde a pesar del entorno de violencia en Bolivia (CIDH, 2019) y las medidas de aislamiento por COVID-19, el MAS-IPSP consiguió un caudal electoral del 88% del total de los votos emitidos en la Argentina.

15 La población boliviana residente en Mendoza es de 27.239 personas, siendo la tercera provincia luego de Buenos Aires y Jujuy con mayor concentración de migrantes provenientes de dicho país (INDEC, 2010).

---

16 La visita del Evo Morales a Mendoza se desarrolló desde el 6 al 8 de marzo.

protestas (*El Grito del Sur*, 14 de octubre de 2020) apoyados por organizaciones de derechos humanos (Xumek, 2019; Ecuménica de Cuyo, 2020; Integrar, 2020), logrando que el 15 de octubre el gobierno de Mendoza emitiera un comunicado habilitante para efectuar los comicios generales (Prensa Gobierno de Mendoza, 15 de octubre de 2020). Las tareas de logística y cumplimiento de protocolos sanitarios quedaron a cargo del Consulado del Estado Plurinacional de Bolivia y del Estado Nacional. En consecuencia, como fuera previsto, la provincia de Mendoza fue sede una vez más del voto transnacional de Bolivia (*Tēlam*, 18 de octubre del 2020).

En una entrevista realizada a una funcionaria del Consulado del Estado Plurinacional de Bolivia en Mendoza relató cómo sucedieron los hechos en aquellos días:

“Cuando fue el golpe de Estado en Bolivia, yo era funcionaria del Consulado en Mendoza. Ese día de noviembre, enteradas de lo que había sucedido se hicieron presentes en el consulado muchas organizaciones sociales bolivianas y mendocinas apoyando a nuestro país. Después se dieron cita en la Plaza Independencia frente a la Legislatura. En ese momento se empezó a armar el grupo Bolivianos Unidos formado por personas de todos los departamentos de Mendoza y que aún continúa activo.

Invitamos a Evo a venir a Mendoza tomando ese momento como un inicio de campaña, si bien él no iba a ser el candidato, el Movimiento al Socialismo seguía con la misma ideología. Fueron días intensos para nosotros: hicimos una conferencia de prensa en el hotel Intercontinental, tuvimos una reunión con organizaciones sociales en el sindicato de la Prensa. También nos reunimos con referentes de los diferentes sectores de la colectividad boliviana de Mendoza, San Juan y San Luis. Nos hemos reunido en la Universidad Nacional de Cuyo con el respaldo de la Facultad de Ciencias Políticas, tanto la decana como el vicedecano es-

taban muy contentos de recibirlo y le hicieron un reconocimiento institucional importante a su trayectoria política. Visitó la feria en el barrio Bombal del departamento de Guaymallén, incluso se dio tiempo para hacer deporte con el intendente del departamento de Maipú y su equipo de gobierno.

El sentimiento boliviano estaba más a flor de piel, la necesidad de volver a la democracia, porque no era gente desconocida la que estaba sufriendo en nuestro país de origen. Eran nuestras familias, amigos, compañeros de trabajo, el pueblo estaba sufriendo y todos nos sentíamos identificados.

Para la campaña del 2020, no veíamos ningún avance en Mendoza, entendíamos que no había voluntad de avanzar para garantizar el voto del 18 de octubre, además ya notábamos que se acercaban los comicios y el gobernador no mostraba intenciones de autorizar el uso de los recintos. Por eso, convocamos a compañeros de diferentes sectores, sindicatos, organizaciones sociales y fuimos el miércoles anterior a las elecciones a la Casa de Gobierno a pedir que nos dispongan las escuelas. Los bolivianos que vivimos en Mendoza no somos turistas, somos gente trabajadora que respeta las leyes, que contribuye a la economía, nosotros pagamos nuestros impuestos, tenemos el derecho de votar y que nos presten un día el uso de la escuela.

El jueves anterior a los comicios, el gobernador emitió un permiso responsabilizando a los municipios. ¿Qué podía hacer la gente contratada del consulado de un viernes para un domingo? Nada si nosotros no hubiéramos coordinado antes como comunidad boliviana con los municipios. En este caso, los concejales, intendentes y legisladores mendocinos del Frente de Todos nos recibieron y me decían: “compañera ¿qué necesitas?” En ese momento sentí que nos unía la búsqueda de la democracia, la igualdad y el respeto por los derechos humanos.

Finalmente, el domingo 18 de octubre las y los bolivianos votamos en Mendoza. De 11.300 personas empadronadas activas, participamos 8.500 y el 90% de los votos fue para el Movimiento al Socialismo” (Entrevista vía zoom, Mendoza, 11 de abril del 2021).

El testimonio de la entrevista refiere al tipo de prácticas políticas transnacionales “desde abajo” que llevó a cabo la comunidad boliviana residente en Mendoza en el marco de las elecciones generales de Bolivia del año 2020 y en torno a las medidas que tomó el gobierno provincial en cuanto a la garantía en el acceso a derechos políticos de sus migrantes.

La entrevistada manifestó que el derecho al voto transnacional se encuentra altamente institucionalizado (Portes *et al.*, 2003) en Bolivia desde la llegada del MAS-IPSP a la gestión. Hecho que puso en cuestión los criterios respecto de “presencia y cercanía” de la emigración boliviana en el marco de un proceso de desterritorialización ciudadana (Campos *et al.*, 2017) y reafirmó la identidad nacional (Ramírez, 2018) de sus emigrantes marcando una nueva fase en la historia del país, reflejado en las instancias administrativas existentes de participación y vínculo con los expatriados (Ramírez, 2018). Asimismo, la comunidad boliviana residente en Mendoza protagonizó prácticas políticas transnacionales “desde abajo” (Ramírez, 2018) en cuanto a procesos organizativos de participación activa destinados a lo que Smith y Guarnizo (1998) denominan la defensa y ejercicio de sus derechos políticos en el país de origen donde debió sortear un entorno adverso impuesto por el gobierno de Áñez y las acciones restrictivas del gobierno de Mendoza, así como las condiciones hostiles generadas por la Pandemia del COVID-19.

## Conclusiones

En cuanto a las conclusiones generales de este trabajo de investigación, se menciona que la ciudadanía democrática supone formas histó-

ricas variables de inclusión y de reconocimiento de derechos y obligaciones, así como una interrogación constante acerca de los sectores que han sido excluidos de ella (Penchaszadeh, 2012). En este sentido, la participación político-electoral transnacional de la población boliviana se constituye en gran medida gracias a la ampliación de los derechos políticos de la emigración en el país de origen —producto del cuestionamiento de la tradicional configuración nacional y territorial de la ciudadanía (Pacecca y Courtis, 2007)— y al señalar la responsabilidad del Estado boliviano a la hora de reconocer los derechos de participación de quienes emigraron, mediante el incentivo de los procesos desterritorializados de democratización electoral.

El proceso de cambio en Bolivia implicó la ampliación de derechos a sectores poblacionales postergados, muchos de los cuales emigraron buscando nuevas y mejores oportunidades de vida: la posibilidad de participar, tanto en la elección de autoridades como en la definición de los grandes problemas políticos vía *referéndum*, es necesaria y justa toda vez que se asume que el primer derecho violado a las personas migrantes es el de permanecer en su país de origen. En este marco, la comunidad residente en el exterior fue parte de la nueva agenda política que permitió profundizar vínculos transnacionales mediante prácticas de actores políticos y sociales que afianzaron así sus lazos con Bolivia y aportaron claramente a la consolidación de procesos participativos que son base misma del sistema democrático.

Vimos que el cambio de perspectiva del Estado Plurinacional de Bolivia, en cuanto al reconocimiento de derechos políticos de sus emigrantes (Hinojosa *et al.*, 2012), responde claramente a los estándares internacionales de derechos humanos en plena adhesión a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Resol. 45/158, 1990, art. 41). La legislación vigente hace efectivo el

voto transnacional como elemento primordial para la ampliación de ciudadanía que, además, ha favorecido claramente los lazos políticos transnacionales.

Cabe destacar que, si bien el derecho al voto transnacional se contempla en el plexo normativo de Bolivia, su efectivo ejercicio en la Argentina se profundizó por el creciente activismo político de la comunidad boliviana residente en nuestro país. Fueron claves para ello, el desarrollo de estrategias de organización interna, vinculación transfronteriza y creación de redes con diversas organizaciones locales en un proceso de promoción, concientización y defensa de este derecho, así como el compromiso del Estado argentino para promocionar y facilitar estas instancias electorales. En este punto, cabe reflexionar sobre la institucionalización del voto transnacional en Bolivia y los procesos de subjetivación política de las y los bolivianos residentes en el exterior. Como así también señalar el estrecho vínculo dado entre el ejercicio de este derecho y el devenir histórico del MAS-IPSP, que, si bien se mostró como guardián y promotor del voto migrante, con el transcurso del tiempo parecieran haber quedado ligados a una relación casi de exclusividad.

Surge la pregunta sobre si la ciudadanía boliviana residente en el exterior se ha consolidado como un sujeto político activo que desafíe la mera mediación de un partido político en particular y profundice la demanda concreta de espacios de representación. Esto resulta de gran interés a la hora de evaluar la institucionalidad del sistema participativo en Bolivia y lleva a cuestionarse si los partidos políticos opositores al MAS-IPSP toman como posible electorado a la población residente en el exterior, identificando al emigrante boliviano como sujeto de derecho que puede votar y, por lo tanto, ser destinatario de las propuestas de campaña.

Resguardar el espacio político transnacional en América Latina implica un desafío para la

construcción de sistemas democráticos estables, con instituciones tutelares de derechos que trasciendan los proyectos políticos coyunturales. En este sentido, se observa cómo las migraciones interpelan la existencia de los Estados y su rol de garantes en la defensa integral de los derechos de sus ciudadanos, donde la dimensión cívico-política resulta un medio fundamental por el cual los habitantes acceden e incrementan su cobertura de derechos civiles, sociales y políticos.

El acceso de las personas migrantes a la vida social y política de sus países de origen, como elemento clave del derecho humano a migrar (Ceriani, 2011), involucra una compleja dinámica organizativa a la hora de incidir efectivamente en las decisiones que gobiernan parte de sus vidas. A partir de ello, surgen algunos interrogantes: las formas organizativas y socialización política de los bolivianos residentes en el exterior, ¿favorecen a un proceso de re-vinculación respecto de su territorio nacional? Ante el incipiente gobierno del MAS-IPSP en Bolivia, los procesos organizativos y subjetivos de la militancia boliviana en el exterior ¿habilitan el surgimiento de un nuevo *ethos* militante? Y, por último: ¿qué impacto generó la ruptura institucional en Bolivia en el 2019 sobre los procesos de reorganización político-partidaria transnacional del Movimiento Al Socialismo en la Argentina? Sin duda, son estas temáticas a abordar en posteriores instancias de reflexión.

## Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1968). *The origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt.
- Bauböck, R. (1994). *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. UK: Edward Elgar, Aldershot.
- Benencia, R. (2012). Perfil Migratorio de Argentina 2012. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires: OIM.
- Blanco, C. (enero, 2007). Transnacionalismo. Emergencia y fundamentos de una nueva

- perspectiva migratoria. *Departamento de Sociología II. Nuevas migraciones, nuevas aproximaciones sociológicas. Papers. Revista de Sociología*. Vol. 85. Núm. 85: 13-29. Disponible en: <https://n9.cl/hg410>
- Calderón Chelius, L. (enero-abril, 2006). El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio. *Sociológica*. Vol. 21, Núm. 60: 43-73 Disponible en: <https://n9.cl/xg342b>
- Canelo, B., Gallinati, C., Gavazzo, N., Groisman, L. y Nejamkis, L. (2012). *Todos con Evo. El voto boliviano en Buenos Aires*. En J. Lafleur. *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen* (pp. 91-110). Barcelona: CIDOB.
- Campos, L., Gottero, L. y Jaramillo V. (2017). *Integración, ciudadanía y participación. Instituto de Justicia y Derechos Humanos "Eduardo Luis Duhalde"*. Lanús: Universidad Nacional de Lanús.
- Centro de Investigación en Economía y Política (2019). ¿Qué sucedió en el recuento de votos de las elecciones de Bolivia de 2019? Washington: CEPR. Disponible en: <https://n9.cl/o6djo>
- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (2019). *Análisis del informe final de la OEA sobre las elecciones en Bolivia*. La Paz: OEA. Disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2019/12/analisis-del-informe-final-de-la-oea-sobre-las-elecciones-en-bolivia.pdf>
- Ceriani, P. (mayo-junio, 2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*. Vol. 233: 68-86. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/luces-y-sobras-en-la-legislacion-migratoria-latinoamericana/>
- Ceriani, P. (2009). *Los derechos políticos de extranjeros en España desde un enfoque de derechos humanos: La ilegitimidad del principio de reciprocidad*. En J. De Lucas y Á. Solanes (Coords.). *La igualdad en los derechos: claves de la integración* (pp. 481-520). España: Dykinson.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Observaciones preliminares tras la visita a Bolivia*. Disponible en: <https://n9.cl/lkkur>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (7 de agosto, 2020). *CIDH llama al Estado de Bolivia a reforzar sus esfuerzos para establecer un diálogo nacional y para prevenir la escalada de violencia en el contexto de recientes manifestaciones*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/192.asp>
- Diez Picaso, L. M. (2013). *Sistema de Derechos Fundamentales. Derechos Fundamentales y libertades Públicas*. Madrid: Editorial Civitas.
- García Yapur, F. (Febrero 2021). Reconfiguraciones del MAS en Bolivia. *Nueva Sociedad*. Opinión. Edición Digital. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/las-reconfiguraciones-del-mas-en-bolivia/>
- Guarnizo, L., Portes, A. y Haller, W. (2003). Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. *American Journal of Sociology*. 108 (6): 1211-1248.
- Hinojosa, A., Domenech, E. y Lafleur, J. M. (2012). *Surgimiento y desarrollo del "voto en el exterior" en el "proceso de cambio" boliviano*. En J. M. Lafleur. *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen* (39-63). Barcelona: CIDOB.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Lafleur, J. M. (2017). *Diáspora y voto en el exterior: La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB.
- Marshall, H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2011). *Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: lineamientos estratégicos 2006-*



2011. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Moreno, S. (2016). Territorios migratorios: reflexiones a partir de un estudio de caso multilocal en las cosechas agrícolas de Mendoza. *RURIS. Revista do Centro de Estudos Rurais*. 10 (1): 285-309. Disponible en: <https://n9.cl/98d61>
- Organización de los Estados Americanos (2019). *Informe Final. Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: OEA.
- Órgano Electoral Plurinacional (2010). *Atlas electoral de Bolivia. Bases de datos abiertos elecciones 1979-2007*. La Paz: Efímera.
- Órgano Electoral Plurinacional (2019). *Publicación de resultados elecciones generales 2019*. La Paz: Periódico digital del OEP. Disponible en: <https://n9.cl/cthdj>
- Órgano Electoral Plurinacional (2020). *Publicación de resultados elecciones generales 2020*. La Paz: Periódico digital del OEP. Disponible en: <https://n9.cl/cthdj>
- Pacecca, M. I. y Courtis, C. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires. Número especial sobre Derechos Humanos*. 183-200.
- Penchaszadeh, A. P. (2012). Migraciones y derechos políticos. Un debate actual. La última Frontera. *Voces en el fénix*. Núm. 21: 30-35. Disponible en: <https://n9.cl/eelc7>
- Penchaszadeh, A. P. y Sander, J. (2021). *Ciudadanías migrantes en Argentina: ejercicios democráticos (pos) nacionales*. En A. Lugo y M. Oraisón (Comps.). *Ciudadanías alternativas. Hacia otro rol ciudadano* (pp. 97-124). Salta: EUCASA.
- Portes, A., Guarnizo, L. E. y Landolt, P. (2003). *El estudio del transnacionalismo: trampas y promesas de un campo de investigación emergente*. En: *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo la experiencia de Estados Unidos y América Latina*. (pp. 15-39). Distrito Federal: Porrúa.
- Portes, A., Escobar, C. y Walton, A. (2006). Organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo. *Revista de Migración Internacional*. Vol. 41, Núm. 1, 242-281. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1747-7379.2007.00063.x>
- PNUD (2018). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: El nuevo rostro de Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Ramírez, J. (2018). Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero. *Foro Internacional (FI)*. 234, LVIII, (4): 755-804.
- Ramírez, J. (2019). Estado, emigración y voto: análisis longitudinal de la experiencia ecuatoriana. *Odisea Revista de Estudios Migratorios*. Núm. 6: 31-64.
- RIOSP – CONICET y Defensoría del Pueblo de la CABA (2022). *Informe sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021*. Disponible en: <https://www.calameo.com/read/0026823992c8d242b7332>
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: Plural Editores.
- Schneider, A. (2014). Conflictividad social durante la segunda presidencia de Evo Morales en Bolivia. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM América Latina*. Núm. 26. Disponible en: <https://journals.openedition.org/alhim/4840?lang=fr>
- Smith, M. P. and Guarnizo, L. E. (Eds.). (1998). *Transnationalism from Below, Comparative Urban and Community Research*. Transaction Publishers, New Brunswick and London.
- Stefanoni, P. (2011). Bolivia Hoy: Rupturas, inercias y desafíos. *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos*. Vol. 18: 23-48.
- Stefanoni, P. (2019). *Bolivia después de Evo*. En: *Análisis Carolina*. Disponible en: <https://>

[www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-29.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-29.pdf)

Yagüe, J. A. (2012). Los derechos civiles y políticos en la Constitución boliviana. *Revista Derecho del Estado*. Núm. 28: 171-231. Disponible en: <https://n9.cl/4863c>

### **Instrumentos internacionales**

Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José - (18 de julio de 1978). Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convencio%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencio%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (18 de diciembre de 1979). Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf)

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965). Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd_SP.pdf)

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Resolución N° 45/158. (18 de diciembre de 1990). Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cmw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cmw_SP.pdf)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948). Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Declaración del Milenio (13 de septiembre de 2000). Disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966). Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (23 de marzo de 1976). Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf)

### **Normativas nacionales**

Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994). <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (7 de Febrero de 2009). [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)

Expediente S III/12. Convenio Interinstitucional Tribunal Supremo Electoral de Bolivia y Cámara Nacional Electoral de Argentina (27 de noviembre de 2012). <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/uaf/ConveniosInterinstitucionalesCNE/2012-CNE-TSEBoliviaII.pdf>

Ley N° 26.774. Ley de Ciudadanía Argentina (1 de noviembre de 2012). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/200000-204999/204176/norma.htm>

Ley N° 018. Órgano Electoral Plurinacional (16 de junio de 2010). <https://www.bivica.org/file/view/id/2765>

Ley N° 4021. Régimen Electoral Transitorio de Bolivia (14 de abril de 2009). [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009\\_ley4021\\_bol.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_ley4021_bol.pdf)

### **Fuentes periodísticas**

*Agencia EFE* (2 de diciembre de 2020). Avanza reforma por voto de chilenos en el exterior para elegir constituyentes. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/avanza-reforma-por-voto-de-chilenos-en-el-exterior-para-elegir-constituyentes/20000035-4408850>.

*A24* (7 de julio de 2020). Bolivia vuelve a suspender las elecciones por el COVID-19 y se desata una tormenta política. Disponible en: [https://www.a24.com/mundo-nws/bolivia-vive-tormenta-politica-decision-suspender-elecciones--covid19-27072020\\_vuUMBOr-qfc](https://www.a24.com/mundo-nws/bolivia-vive-tormenta-politica-decision-suspender-elecciones--covid19-27072020_vuUMBOr-qfc)

*CNN* (13 de agosto de 2020). El TSE de Bolivia anuncia el 18 de octubre como fecha definitiva de las elecciones generales. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/08/13/el-tse-de-bolivia-anuncia-el-18-de-octubre->

- como-fecha-definitiva-de-las-elecciones-generales/
- D'Imperio, J. (12 de diciembre, 2019). Evo Morales en Argentina: qué dice la Ley de Refugiado y qué le pedirán desde el Gobierno. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/evo-morales-argentina-que-dice-ley-refugiado-que-le-pedirán-desde-el-gobierno%20.phtml>.
- DW (9 de noviembre de 2020). Evo Morales volvió a Bolivia tras casi un año en el exilio. Disponible en: <https://n9.cl/ps9ni>
- Ecuménica de Cuyo* (@ecumenicadecuyo). (13 de octubre de 2020). Repudio a la obstaculización del ejercicio de los derechos políticos de la comunidad boliviana en Mendoza. Disponible en: <https://www.instagram.com/p/CGSxXQEpwsu?igshid=YmMyMTA2M2Y=>
- El Grito del Sur* (14 de octubre de 2020). El voto boliviano en jaque: denuncian «falta de información» y que Mendoza no deja votar. Disponible en: <https://n9.cl/2bgyr>
- El País* (23 de septiembre de 2015). El referendo para la reelección de Evo Morales será en febrero de 2016. Disponible en: <https://n9.cl/lrsh4>
- El Sol* (6 de marzo de 2020). Visita sin descanso ni Vendimia: la agitada agenda de Evo Morales. Disponible en: <https://n9.cl/bzt2h>
- Integrar* (Integrar Ceddep). (26 de octubre de 2020). El continente en movimiento: Análisis de las elecciones en Bolivia (Video). YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ATkodyTajw&t=53s>
- Lafuente, J. (11 de noviembre, 2019). México ofrece asilo a Evo Morales. Disponible en: <https://n9.cl/6gn59>
- La Izquierda* (20 de enero de 2021). El pueblo aymara de luto. Falleció el histórico líder aymara Felipe Quispe. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Fallecio-el-historico-lider-aymara-Felipe-Quispe>
- Juárez, I. (17 de octubre de 2019). Para estas elecciones el voto en el exterior es el 4,7% del padrón y desde que nació es azul. *Página siete*. Disponible en: <https://n9.cl/v3xvr>
- MDZ* (11 de noviembre de 2019). Manifestación en el Consulado de Bolivia en Mendoza Disponible en: <https://n9.cl/m5xpo>
- Miranda, B. (19 de mayo, 2020). Litio en Bolivia: por qué el país con las mayores reservas de este valioso recurso tiene tantos problemas para explotarlo. *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51666362>
- Prensa Gobierno de Mendoza* (15 de octubre de 2020). Elecciones generales bolivianas: en Mendoza hay cinco lugares habilitados para los comicios. Disponible en: <https://n9.cl/v32kk>
- Télam* (14 de octubre de 2020) Residentes bolivianos en Mendoza reclaman que se habiliten escuelas para votar. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202010/524892-residentes-bolivianos-en-mendoza-reclaman-que-se-habiliten-escuelas-para-votar.html>
- Télam* (18 de octubre del 2020). Tras la incertidumbre, los residentes bolivianos votaron en cinco recintos electorales en Mendoza. Disponible en: <https://n9.cl/5m71h>
- Télam* (25 de octubre de 2020). Casi 8.000 chilenos pueden votar desde Argentina. Disponible en: <https://n9.cl/o3gs2>
- Xumek* (15 de octubre de 2020). Elecciones en Bolivia: Xumek y el Movimiento Popular por la Dignidad interpusieron un recurso de amparo. Disponible en: <https://xumek.org.ar/elecciones-en-bolivia-xumek-y-el-movimiento-popular-la-dignidad-interpusieron-recurso-de-amparo/>



# Industria Argentina: *Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política Industrial*

Argentine industry:  
*Opportunities for Import Substitution and Industrial Policy challenges*

Por Lorenzo Cassini\* y Martín Schorr\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2022.

Fecha de Aceptación: 09 de agosto de 2022.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo de investigación es identificar opciones para la sustitución de importaciones en la industria manufacturera argentina. Se utiliza una metodología cuantitativa que permite detallar oportunidades de sustitución a nivel producto con un alto nivel de desagregación. Los resultados dan cuenta de la existencia de amplias oportunidades de sustitución de importaciones que están mayormente desaprovechadas. Aprovechar estas oportunidades mejoraría no sólo la balanza de pagos, sino también contribuiría a la difusión de conocimiento en el conjunto de la economía, ya que las oportunidades se concentran

en sectores intensivos en tecnología. Se trata de evidencias relevantes de cara a la formulación e implementación de políticas industriales, sobre todo en el escenario que se abrió a partir de la pandemia de COVID-19.

**Palabras clave:** *Sustitución de Importaciones, Manufactura, Política Industrial.*

## ABSTRACT

This work aims to identify opportunities for import substitution in the Argentinian manufacturing industry. We use a quantitative methodology that allows us to find substitution opportunities at the product level with a high degree of disaggregation. The results

---

\* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Desarrollo Económico por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Becario Post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: lcassini@unsam.edu.ar

\*\* Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Correo electrónico: schorr.mar@gmail.com

show the existence of wide opportunities for import substitution. Taking advantage of these opportunities would not only improve the balance of payments but would also contribute to the diffusion of knowledge throughout the economy since the opportunities are concentrated in technology-intensive sectors. This is relevant evidence for the formulation and implementation of industrial policy, especially in the scenario that has opened from the COVID-19 pandemic.

**Keywords:** *Import Substitution, Manufacturing, Industrial Policy.*

## Introducción

Las economías de América Latina se caracterizan por tener una estructura productiva altamente especializada, heterogénea y desarticulada. A excepción de México cuya canasta de exportaciones se concentra en manufactura producida bajo la forma de maquila, la composición de la canasta de exportaciones de las economías latinoamericanas está fuertemente concentrada en materias primas y algunos de sus derivados, mientras que los bienes de alta complejidad tecnológica tienen escasa participación. Además, existe una enorme heterogeneidad interna en lo que respecta a los niveles de productividad. El sector productor de materias primas y algunas de las ramas manufactureras vinculadas a su procesamiento (agroindustria, derivados del acero, etcétera) tienen estándares de productividad cercanos a la frontera mundial, mientras que las demás ramas manufactureras funcionan con una productividad muy inferior. Es decir, existe una brecha de productividad interna (entre sectores) y externa (respecto a los países centrales) que resta competitividad internacional a los bienes manufacturados que producimos. La desarticulación de la estructura productiva refiere a la baja densidad del entramado productivo local. Muchos de los bienes finales industriales o sus insumos no son producidos localmente o se producen con costos mayores

a los internacionales, en cantidades o calidades insuficientes (Abeles *et al.*, 2013; Cassini *et al.*, 2021).

La desarticulación del entramado industrial doméstico y los problemas de productividad germinan una industria manufacturera fuertemente deficitaria en divisas<sup>1</sup>. Cuando la economía y la industria crecen, requieren cantidades crecientes de divisas para importar bienes industriales de consumo, insumos y bienes de capital. La necesidad de destinar ascendentes cantidades de divisas a la importación de bienes manufactureros puede derivar en una escasez de divisas que frena el crecimiento económico (Braun y Joy, 1981; Diamand, 1972; Ferrer, 1963; Thirlwall y McCombie, 2004).

En países latinoamericanos con tradición industrial como la Argentina, Brasil y México, el estado actual del sector manufacturero es característico de una industrialización trunca, resultado del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la fuerte desindustrialización posterior. En el caso de la República Argentina, a comienzos de los '70, ostentaba un tejido industrial más denso y diversificado que, aun con marcadas falencias, la distinguían de la mayoría de los países latinoamericanos. Desde el golpe de Estado, el brusco cambio de políticas inició uno de los procesos de desindustrialización más virulentos del mundo, que se profundizó durante la década del '90. La industria nacional padeció una enorme destrucción de capacidades productivas y se agravó el déficit comercial. El nuevo siglo alternó momentos de reindustrialización y desindustrialización parcial que no lograron revertir los problemas estructurales del sector

---

1 Al déficit en la balanza comercial industrial se le suma a partir del año 2011 el déficit en la balanza comercial energética. El déficit energético comienza a revertirse lentamente a partir de 2013 y casi desaparece para 2019.

(Fernández Bugna y Porta, 2008; Lavarello y Mancini, 2017).

Una de las problemáticas más ostensibles que explican el déficit comercial de la industria es la “sustitución inversa”, es decir, procesos de desplazamiento de masa crítica de producción industrial nacional por importaciones debido a varias razones. Por un lado, este proceso es resultado de la carencia o debilidad de las políticas activas con el objetivo de sustituir importaciones. Además, existen marcos normativos de algunos regímenes específicos, como la promoción industria de la electrónica, que autorizan la importación de bienes para los cuáles existen capacidades productivas locales, mayormente de empresas PyMEs. A esto se suma el desaprovechamiento de instrumentos directos de política industrial, tales como la compra pública, en particular en grandes proyectos de inversión, por ejemplo, en los sectores de la energía y de ferrocarriles.

Existen dos posibilidades para mejorar el saldo comercial de la industria. Por un lado, profundizar la sustitución de importaciones industriales, completando eslabones de la cadena de valor para reducir las importaciones de insumos o bienes finales industriales. Por otro lado, favorecer a un mayor dinamismo de las exportaciones que genere una entrada de divisas (Abeles y Rivas, 2011; Wainer, 2011). Estas alternativas no se consideran excluyentes entre sí, por el contrario, la experiencia muestra que ambas estrategias se refuerzan, como analizaremos más adelante.

El presente artículo de investigación se concentrará en la búsqueda de potencialidades próximas de sustitución de importaciones. El objetivo es analizar las oportunidades latentes de transformación de la forma de industrialización de la Argentina mediante el aprovechamiento de la masa crítica de capacidades productivas existentes para apuntalar un proceso de sustitución de importaciones. Bajo el influjo del reseñado proceso de “sustitución inversa”, algunos estudios recientes analizaron

las posibilidades de sustitución en distintos sectores en la Argentina. Schorr *et al.* (2014) analizan las posibilidades de sustitución en la industria de bienes de capital; Manzanelli y González (2012) abordan el sector automotriz; Schorr y Porcelli (2014) se ocupan de la industria de electrónica de consumo localizada en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Por último, CEPAL (2015) mensura los alcances de la “sustitución inversa” en el segmento abastecedor de bienes y servicios para la industria petro-energética. Estos antecedentes son importantes porque dan cuenta de la existencia de oportunidades de sustitución de importaciones en la industria local. En el presente artículo se amplían estas investigaciones al conjunto del sector manufacturero. Además, se utilizan datos de comercio con una desagregación mayor, lo cual es muy relevante para la precisión de los resultados obtenidos a partir de la metodología aplicada. La identificación de oportunidades de sustitución de importaciones es el primer paso para el diseño de una política vertical que promueva la construcción de capacidades en sectores seleccionados.

La post-pandemia es un marco temporal más propicio para la aplicación de políticas que tengan por objetivo completar “casilleros vacíos” de la estructura industrial. La pandemia del COVID-19 obstaculizó el normal funcionamiento de las cadenas globales de abastecimiento de bienes, dejando al descubierto la vulnerabilidad a la que se exponen economías con bajo grado de integración de su tejido industrial. Además, la fuerte recesión y sus consecuencias económicas y sociales empujaron a los gobiernos de casi todo el mundo a intervenir ampliamente para intentar superar la crisis. En este contexto, crece el consenso acerca de ampliar las funciones del Estado en las políticas de desarrollo productivo incorporando misiones dirigidas al impulso de sectores estratégicos (Bárcena y Cimoli, 2020). Planes de industrialización selectiva son aplicados

en la actualidad las mayores economías del mundo, tanto desarrolladas como en desarrollo. Desde el año 2020, han presentado planes de este tipo países como Bélgica, España, Canadá, Australia y la República de Corea que se suman a países que habían presentado planes en años anteriores tales como los Estados Unidos, China, Alemania, Turquía, México, Reino Unido e Italia<sup>2</sup>.

En la segunda sección de este artículo, se presenta el balance comercial de cada una de las ramas que componen la industria manufacturera argentina. En la tercera sección, se analizan las raíces conceptuales de las estrategias de sustitución de importaciones junto a las principales lecciones que dejan las experiencias internacionales para el diseño y la implementación de políticas de sustitución de importaciones. En la cuarta sección de este trabajo, se presenta la metodología utilizada para la identificación y cuantificación de las oportunidades de sustitución en la manufactura argentina. En la quinta sección, se muestran los resultados y, finalmente, en la sexta sección se presentan las conclusiones.

---

2 Los nombres de los referidos planes son: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España, 2021), Plan Nacional por la Recuperación y la Resiliencia (Bélgica, 2021), Plan para una Economía Digital, Innovadora y Sustentable (Canadá, 2020), Modern Manufacturing Strategy (Australia, 2020), Digital New Deal y Green New Deal (República de Corea, 2020), Manufacturing USA Strategic Plan (Estados Unidos, 2019), XIV Plan Quinquenal (China, 2019), Industrial Strategy 2030 (Alemania, 2019), 11° Plan de Desarrollo 2019-2023 (Turquía, 2019), Plan Nacional de Desarrollo de México (México, 2019), New Industrial Strategy (Reino Unido, 2018) e *Impresa 4.0* (Italia, 2017).

## **Balance comercial de la industria manufacturera argentina**

El resultado comercial es heterogéneo entre los sectores que componen la industria manufacturera, según el contenido tecnológico que incorporan. Los sectores de bajo o mediano-bajo contenido tecnológico<sup>3</sup> son superavitarios tomados en su conjunto, siendo los más superavitarios aquellos vinculados al procesamiento de materias primas, tales como alimentos y bebidas, metales comunes y cuero y sus derivados. Los sectores clasificados como de alto o mediano-alto contenido tecnológico son deficitarios tomados en conjunto, dentro de los cuales se destacan bienes de capital e insumos como maquinaria y equipo, sustancias y productos químicos no farmacéuticos, equipos y aparatos de radio y televisión y maquinaria y aparatos eléctricos.

La información presentada en la Tabla 1 refleja las características de la industria manufacturera argentina. Las exportaciones y los saldos comerciales positivos se limitan a algunas pocas secciones manufactureras en las cuales la Argentina cuenta con ventajas estáticas derivadas de sus dotaciones de recursos naturales (alimentos, pieles y cueros y algunos procesados de la minería). Los saldos deficitarios de las demás secciones evidencian la incompletitud del entramado productivo industrial local, en particular, en los sectores de mayor contenido tecnológico. También son resultado de políticas que por acción u omisión hay favorecido la sustitución inversa, es decir, el desplazamiento de producción local por importaciones.

La trayectoria industrial entre 2011 y 2021 agudizó aún más el cuadro estructural de largo plazo del sector. Se profundizan tres elementos críticos de la estructura industrial

---

3 Según taxonomía de utilizada por la OCDE que puede encontrarse en Galindo-Rueda y Verger (2016).



argentina: la dependencia tecnológica, la primarización y su naturaleza “divisa-dependiente”. Nótese que 2011 es el año de mayor valor de importaciones debido a que es el último año de crecimiento económico acelerado. Las empresas necesitan adquirir bienes de capital e insumos intermedios para ampliar la capacidad productiva y muchos de ellos son importados. Esta dinámica se manifiesta en que en 2011 son mayores las importaciones de secciones que comprenden bienes de capital; como máquinas, aparatos y material eléctrico y material de transporte; e insumos; como metales comunes y sus manufacturas, plástico, caucho y sus manufacturas y productos de industrias químicas. Como elemento de cambio, en 2017, se expresa cierta reorientación de las importaciones hacia bienes de consumo como alimentos, textiles y calzados favorecida por la mayor apertura importadora en estos rubros en el contexto de un nuevo ciclo neoliberal en la política económica. Además, en 2021, se verifican algunos cambios como consecuencia de la pandemia provocada por el COVID-19. Los más evidentes son la caída en las importaciones de material de transporte debido a problemas de abastecimiento de las cadenas globales de valor de estos bienes y el aumento de las importaciones de productos químicos, rubro que incluye las vacunas. De todas maneras, ambas fases reconocen como denominador común el desplazamiento de masa crítica existente en la estructura industrial de la Argentina por importaciones o, en otras palabras, el mencionado proceso de “sustitución inversa”.

**Tabla 1.**  
**Exportaciones, importaciones y saldo comercial de las distintas secciones industriales del NCM, 2011, 2015, 2017 y 2021 (en millones de dólares), secciones ordenadas según el saldo comercial de 2017.**

Sección	Exportaciones				Importaciones				Saldo comercial			
	2011	2015	2017	2021	2011	2015	2017	2021	2011	2015	2017	2021
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	14.412	13.785	13.072	15.514	1.023	875	1.116	995	13.390	12.911	11.956	14.520
Metales preciosos, su manufactura y otros	2.734	2.509	2.518	2.551	98	97	102	158	2.636	2.412	2.416	2.393
Pieles, cueros y sus manufacturas	1.010	884	771	474	182	154	178	98	828	729	593	376
Armas, municiones, sus partes y accesorios	19	10	9	4	27	18	27	18	-8	-8	-18	-14
Madera, corcho y sus manufacturas	263	134	126	318	224	163	163	164	39	-29	-37	154
Manufacturas de piedra, cemento y otros	207	117	104	146	614	604	679	614	-408	-487	-575	-467
Calzado, sombreros y otros	35	17	51	9	555	477	697	459	-520	-460	-646	-450
Pasta de madera; papel o cartón	734	387	388	404	1.520	1.179	1.127	977	-786	-792	-739	-573
Mercancías y productos diversos	147	151	131	98	1.176	915	1.233	858	-1.029	-763	-1.103	-759
Materias textiles y sus manufacturas	926	407	418	457	1.840	1.437	1.562	1.379	914	-1.031	-1.144	-922
Instrumentos ópticos, médicos y otros	221	133	126	137	1.748	1.909	1.885	1.680	-1.527	-1.775	-1.759	-1.543
Metales comunes y sus manufacturas	3.062	1.344	1.754	955	4.328	3.534	3.574	4.431	-1.266	-2.191	-1.820	-3.476
Plástico, caucho y sus manufacturas	1.962	1.179	1.296	1.146	4.527	3.649	3.485	4.194	-2.566	-2.470	-2.189	-3.048
Productos de industrias químicas	6.220	4.514	4.676	4.691	10.315	9.457	9.071	12.645	-4.094	-4.943	-4.395	-7.954
Material de transporte	10.830	6.282	6.368	5.836	13.900	9.867	14.825	6.710	-3.070	-3.585	-8.457	-873
Máquinas, aparatos y material eléctrico	2.440	1.376	1.386	1.322	19.366	17.081	18.564	16.175	-16.926	-15.705	-17.179	-14.853
<b>Total manufactura</b>	<b>45.222</b>	<b>33.228</b>	<b>33.192</b>	<b>34.064</b>	<b>61.443</b>	<b>51.415</b>	<b>58.288</b>	<b>51.552</b>	<b>-16.221</b>	<b>-18.188</b>	<b>-25.096</b>	<b>-17.489</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

## Un poco de historia sobre la sustitución de importaciones

Entre la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, las políticas de sustitución de importaciones fueron ampliamente implementadas en los países en desarrollo, no sólo los latinoamericanos. Si bien obtuvieron resultados positivos en términos de crecimiento, generación de empleo y construcción de capacidades productivas, también atravesaron problemas. Las importaciones crecieron más rápido de lo esperado, particularmente por la demanda los bienes de capital e insumos intermedios que demandaban las nuevas industrias, generando problemas de balanza de pagos. Se encontraron dificultades para sostener el crecimiento de la productividad en la industria, dado que la generación y transferencia de conocimiento tecnológico y organizacional es un proceso complejo. La creación de nuevas industrias no es suficiente para aumentar las capacidades de aprendizaje de la economía, sino que se requieren de políticas que aborden específicamente este aspecto, como se verá más adelante.<sup>4</sup>

A finales de la década de 1960 y en la década de 1970, la estrategia de crecimiento por sustitución de importaciones fue generalmente abandonada, en un contexto de rápido aumento del producto global y más aún del

comercio internacional.<sup>5</sup> Algunos países en desarrollo, en particular asiáticos (con la República de Corea y Taiwán como emblemas), las sustituyeron por estrategias de promoción de las exportaciones alcanzando rápidos niveles de crecimiento (Chu, 1994). La promoción de exportaciones se convirtió en el paradigma hegemónico en lo que refiere a estrategias de desarrollo económico. La idea dominante que se tiene acerca de los logros alcanzados por Corea y Taiwán es que fueron impulsados por una intervención estatal mínima y sobre la base de economías de libre mercado. Desde entonces, un enfoque orientado a la exportación se ha convertido en la norma. La recomendación para los países en desarrollo es abordar una estrategia de crecimiento hacia afuera, impulsando las exportaciones mediante políticas de desregulación de la economía local, apertura comercial y atracción de inversiones extranjeras directas (IED). La estrategia de sustitución de importaciones fue fuertemente desaconsejada por considerar que introducía fuertes distorsiones a las señales de precios e incentivos del mercado. Organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron activos promotores de esta perspectiva (Bruton, 1998; Ershova y Ershov, 2016; Gnidchenko, 2017).

Sin embargo, los mencionados procesos de industrialización no fueron promovidos por un Estado mínimo que se limitó a corregir fallas de mercados, sino por una intervención amplia del Estado con el objetivo de desafiar la especialización basada en las ventajas comparativas estáticas. Existió planificación indicativa del Estado, combinado con aprendizaje

---

4 Bruton (1998) ilustra las ventajas y desventajas de los modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. Realiza un recorrido histórico de la discusión académica respecto a estos modelos y las experiencias internacionales de su aplicación. Para un análisis histórico de la sustitución de importaciones como modelo de desarrollo también puede consultarse: Irwin (2021).

---

5 La literatura discute si las razones para el abandono de las estrategias de sustitución de importaciones se debieron a las dificultades económicas que enfrentaron estos procesos o a razones de otra índole, como política y geopolítica (Silva, 2007).

y corrección a partir de los errores de implementación de política pública y el disciplinamiento del sector privado. Hacia la década del '90, ya era reconocido que el aspecto negativo de las estrategias de sustitución de importaciones no eran las distorsiones en los incentivos de mercado, sino los desincentivos a exportar. Los países asiáticos mencionados introdujeron enormes distorsiones de mercado y obtuvieron grandes beneficios de las políticas de desarrollo productivo aplicadas. Pero, al mismo tiempo, estos países no descuidaron las exportaciones; por el contrario, las promovieron (Amsden, 1991, 1994; Chang, 2006; Grabowski, 1994; Park y Hur, 2002; Zhou, 2008).

Queda claro que la industrialización de estos países no emergió del funcionamiento de las fuerzas del libre mercado, sino que se concretó a partir de una activa intervención planificada del Estado. Estos países desplegaron un conjunto de políticas industriales que incentivaron y protegieron la manufactura local. La sustitución de importaciones promovida mediante diferentes instrumentos de política fue fundamental para la consolidación este sector. Pero sus alcances no se limitaron a reemplazar productos importados, también se incentivó el aprendizaje tecnológico y la exportación.

No es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que... han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y sólo una vez que han logrado esa simetría relativa con la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica [el] criterio de eficiencia basado en el

arcaico principio de las ventajas comparativas estáticas (Fajnzylber, 1983: 122).

Para la implementación de políticas de sustitución de importaciones, los gobiernos seleccionaron aquellos productos que consideraban estratégicos para el desarrollo de la matriz industrial e impulsaron su producción local mediante políticas verticales. Así, el primer paso para aplicar estas políticas es identificar los bienes industriales con potencial sustitutivo. La siguiente sección, busca contribuir a pensar una política de sustitución de importaciones en la industria argentina a partir de la identificación de productos con amplios volúmenes de importaciones que desplazan masa crítica de producción nacional.

### **Metodología para la identificación de oportunidades de sustitución**

Se procura identificar bienes para los cuales existe masa crítica de producción nacional que ofrece potenciales oportunidades de sustitución de importaciones de corto y mediano plazo en la industria manufacturera. Para ello, se utilizan bases de estadísticas de comercio exterior (exportaciones e importaciones) de acceso público publicadas por INDEC<sup>6</sup>. El análisis se realiza en forma focalizada distinguiendo entre los sectores que componen la industria manufacturera, profundizando el estudio en determinados sectores que presentan los déficits comerciales más abultados. Específicamente, se tomaron los grupos de productos (8 dígitos del Nomenclador Común del Mercosur<sup>7</sup> -NCM-) que corresponden a cada

---

6 Instituto Nacional de Estadística y Censo (Argentina). Véase: <https://comex.indec.gob.ar/>.

7 Nomenclador Común del Mercosur, clasificación que utiliza el INDEC para publicar los datos de comercio y que se corresponde en sus seis primeros dígitos con el Sistema Armonizado de Codificación y Descripción (SA) de

rama industrial de interés. En adelante, cuando se utiliza el término “producto”, se refiere a un determinado nomenclador, aunque el mismo puede incluir varios productos similares entre sí.

Para identificar las oportunidades de sustitución de importaciones, se realiza un ejercicio analítico que se propone encontrar bienes para los que simultáneamente existen registros de exportaciones e importaciones y que, con algunos esfuerzos de por medio, contarían con alguna capacidad (efectiva o potencial) para dar sustento a un proceso de sustitución de importaciones. Nótese que la masa crítica de capacidades productivas nacionales se identifica a partir de datos de exportaciones, por lo tanto, se trata de producción que *a priori* es competitiva internacionalmente tanto por sus costos de producción como por sus características técnicas.

En ese marco, el ejercicio consiste en la estimación del Índice Grubel-Lloyd (IGL) para cada producto que compone las industrias de interés. El mencionado índice busca detectar la existencia de comercio intraindustrial, es decir, situaciones en las cuales un producto es importado y exportado al mismo tiempo. Desde este enfoque, y para los propósitos de este artículo de investigación, la manifestación de comercio intraindustrial puede ser tomada como un indicador aproximado de la existen-

cia de fabricación en el país de un bien que, en paralelo, ha sido traído desde el exterior. Son capacidades productivas que podrían contribuir, en mayor o menor grado, a sustituir importaciones. Aunque, por diferentes razones, la sustitución podría no ser directa ni inmediata (y a veces tampoco factible), la metodología apuntada constituye un buen primer avance en lo que atañe a la identificación de algunos productos que podrían ordenar un esquema sustitutivo<sup>8</sup>.

El IGL surge de restar a una unidad el cociente entre el módulo del saldo comercial (exportaciones menos importaciones) y el grado de apertura (exportaciones más importaciones) para el comercio internacional de cada producto. Es decir, la fórmula del IGL es:

$$IGL_{ik} = 1 - \frac{|X_{ik} - M_{ik}|}{X_{ik} + M_{ik}}$$

Donde:  $i$  = año;  $k$  = posición arancelaria (NCM 8 dígitos);  $X$  = exportaciones;  $M$  = importaciones.

El índice arroja resultados que van entre 0 y 1. Un valor alto indica la existencia de masa crítica para la aparición o la conveniencia de impulsar procesos sustitutivos porque la diferencia entre el saldo comercial y el comercio total es grande o, lo que es lo mismo, se registran tanto importaciones como exportaciones en la posición en cuestión. El índice toma valores altos cuando el saldo comercial para un determinado producto, sin importar su signo (valor absoluto de la diferencia entre exportaciones e importaciones), es pequeño en comparación con el volumen comercializado de ese producto (suma de exportaciones e importaciones). Es un indicador de que los volúmenes exportados e importados de un producto son de mag-

---

Naciones Unidas. Los datos utilizados están publicados en tres ediciones de la NCM. Los datos del año 2011 corresponden a la edición de la NCM publicada en 2007 (NCM2007), los datos de los años 2015 y 2017, a la edición publicada en 2012 (NCM2012) y los datos de 2021, a la edición publicada en 2018 (NCM2018). No obstante, las tres ediciones son coincidentes al nivel de agregación en que se presentan los datos en este artículo de investigación y, de hecho, son coincidentes en la mayoría de los nomencladores.

---

8 Sobre las características, los alcances y las limitaciones del IGL, se recomienda consultar los trabajos de Durán Lima y Álvarez (2008), Schorr *et al.* (2014) y Schorr y Porcelli (2014).

nitudo similar. La existencia de exportaciones es una manifestación de la disponibilidad de masa crítica capacidades productivas capaces de reemplazar importaciones. Por el contrario, si el IGL tiende a cero, entonces los flujos de comercio de esa posición tienen un único sentido (exportación o importación). Esta situación sería indicativa de importaciones para las cuales no se encuentra evidencia de producción nacional semejante que sea exportada.

A partir de estos criterios, se aplicaron cuatro rangos<sup>9</sup>: entre 0,67 y 1 (comercio intraindustrial intenso), desde 0,33 y menor que 0,67 (comercio intraindustrial moderado), desde 0,10 y menor a 0,33 (comercio intraindustrial potencial) y menor 0,10 (comercio intraindustrial nulo o prácticamente inexistente).

En el análisis de los resultados obtenidos, se realizará una interpretación diferencial de los productos según su saldo comercial sea superavitario o deficitario. Los productos superavitarios dan cuenta de amplias capacidades productivas locales que logran insertarse exitosamente en el mercado internacional. Un IGL alto en estos productos da cuenta de un volumen importante de importaciones de podrían ser abastecidas por fabricación local intensificando la producción de bienes para los que la industria local ya es internacionalmente competitiva. En el caso de los productos deficitarios, un IGL alto indica oportunidades de sustitución de importaciones en los que existe una base productiva local que debería ampliarse o mejorarse para cumplir los requerimientos domésticos. En otras palabras, son importaciones que no cubren espacios vacíos en la matriz industrial, sino que restan mercado a la industria local, desplazando masa crítica existente y, siempre *a priori*, internacio-

nalmente competitiva, incluso para los parámetros liberales.

La metodología utilizada presenta algunas limitaciones. Por un lado, compara exportaciones e importaciones correspondientes a un mismo nomenclador (a 8 dígitos) para identificar posibilidades de sustitución. Sin embargo, algunos nomencladores pueden reunir el comercio de productos que no tienen las mismas características, especificidades técnicas o calidad, por lo que la sustitución de importaciones por producción local podría no ser inmediata. Se requiere evaluar en cada caso particular los esfuerzos y conocimientos requeridos para realizar la sustitución. La necesaria "sintonía fina" no invalida el ejercicio que aquí se propone con la finalidad de identificar algunos grandes vectores de especialización productiva que podrían articular un planteo sustitutivo para la industria. El objetivo del ejercicio propuesto es realizar una estimación cuantitativa del potencial sustitutivo en la industria manufacturera argentina.

Por otro lado, la metodología empleada subestima en algunos aspectos las posibilidades de sustitución. En la medida en que el IGL relaciona exportaciones con importaciones, no contempla la situación de los bienes que tienen un balance comercial deficitario y para los que existe fabricación nacional, pero que la misma no se coloca en el extranjero. Tampoco incluye las posibilidades de sustitución de aquellos productos que, si bien no se producen actualmente en el país, existen capacidades productivas que por su proximidad tecnológica podrían adaptarse para empezar o volver a elaborar en el país.

El análisis se restringe a los bienes manufactureros<sup>10</sup>. No se incluyen las materias

---

9 Para la imputación de cada nomenclador en los diferentes rangos, el IGL fue computado con 2 decimales.

---

10 En los años 2015, 2017 y 2021 se computan como bienes manufactureros a los comprendidos en las secciones IV y VI a XX de la NCM2012 (para los años 2015 y 2017)

primas, cuya producción está parcialmente limitada por la disponibilidad de recursos naturales, aun cuando existan oportunidades latentes para aprovechar en este sector. Tampoco se incluyen servicios porque la información de comercio internacional disponible para este sector tiene muy poco detalle (desagregación por producto), lo que impide la aplicación de la metodología utilizada. Cabe señalar, que se trata de exportaciones e importaciones de productos manufacturados, sin considerar cuál sector es el comprador de estos productos, es decir, se incluyen también los productos manufacturados de uso intermedio que son adquiridos para uso agrícola, minero, hidrocarbúrico o en servicios.

Los datos de comercio utilizados corresponden a los años 2011, 2015, 2017 y 2021. Se incluye el año 2011 por ser el último año de crecimiento económico rápido, lo cual es relevante debido a que afecta al volumen de importaciones manufactureras en general, y, en particular, a las de bienes de capital porque impulsa la inversión productiva. El año 2015 es de crecimiento bajo, pero es el último de un ciclo de gobiernos que en teoría tenían por objeto la industrialización nacional. El año 2017 por ser el único año de crecimiento económico durante el nuevo ciclo político que incluyó mayor apertura importadora en algunos rubros fabriles. Finalmente, en 2019 asume nuevamente un gobierno que tiene a la industrialización como objetivo, por lo que se

---

y NCM2018 (para el año 2021). En el año 2011, se computan como bienes manufacturados a los comprendidos en las secciones IV y VI a XX de la NCM2007, excluyendo los capítulos 97 (obras de arte y antigüedades) y 99 (transacciones especiales). Los capítulos 97 y 99 se incluyen en la sección XXI en la NCM2012 y en la NCM2018, pero en la sección XX en la NCM2007. De este modo, son idénticos los capítulos incluidos en los cuatro años.

incorpora al análisis el año 2021 dado que el año 2020 el comercio internacional fue severamente disminuido a causa de la pandemia.

### **Aproximación cuantitativa a las oportunidades de sustitución de importaciones**

La identificación de las oportunidades de sustitución en la industria manufacturera argentina se efectúa empleando la metodología consignada. La Tabla 2 muestra la cantidad de productos, valor de exportaciones, importaciones y saldo comercial de los productos manufactureros incluidos en cada una de las secciones clasificados por el rango de IGL, distinguiendo por saldo comercial superavitario o deficitario para los años 2011, 2015, 2017 y 2021. Al focalizar la indagación en aquellos grupos con un comercio intraindustrial intenso (y, en consecuencia, con una elevada masa crítica con potencialidad sustitutiva de importaciones según los criterios metodológicos utilizados), se constata, siempre *a priori*, la existencia de amplias oportunidades de sustitución en varias de las secciones de la industria. Por ejemplo, en 2021 las importaciones de productos con IGL alto equivalen a 3.381 millones de dólares, sumando 135 productos superavitarios y 174 deficitarios, lo cual representa el 6,45% de las importaciones totales de la manufactura. Si agregamos los 486 productos con IGL moderado, las importaciones con potencialidad sustitutiva alcanzan 6248 millones de dólares, lo cual representa el 18,34% de las importaciones manufactureras. La mayor parte se concentra en productos superavitarios, es decir, con existencia de amplias capacidades productivas internacionalmente competitivas.

De los años analizados, la menor cantidad de oportunidades potenciales de sustitución se encuentran en el año 2021 debido a que las importaciones de este año están afectadas por la pandemia. Más adelante, veremos que en este año se ven particularmente disminuidas

las oportunidades de sustitución en las ramas Material de transporte y Máquinas, aparatos y material eléctrico, rubros cuyas importaciones están estrechamente vinculadas al crecimiento. El año 2011 es el que registra mayores oportunidades aparentes de sustitución de importaciones. La suma de las importaciones de los 1.479 productos con IGL alto o moderado alcanza los 19.179,54 millones de dólares, 31,22% de las importaciones manufactureras. El crecimiento económico de este año explica el mayor volumen de importaciones y, por lo tanto, de potencial sustitutivo. En este año, la mayor parte de estas importaciones corresponden a productos deficitarios. Como se verá más adelante, se debe principalmente a maquinaria y material de transporte en los cuáles nuestro país tiene un abultado déficit comercial debido a su dependencia tecnológica, pero al mismo tiempo, manifiesta masa crítica de producción local.

En 2011, la mitad de las importaciones fueron explicadas por grupos de productos deficitarios con un IGL inferior a 0,10, y en los restantes años fueron más de la mitad. Para

esos bienes, desde la Argentina se habrían realizado exiguas o nulas ventas al exterior. Ahora bien, en la medida en que la metodología de estimación del IGL relaciona exportaciones con importaciones, no contempla la situación de los productos que tienen un saldo comercial deficitario y para los que existe fabricación nacional, pero que la misma no se coloca en el extranjero, sino que sólo abastece al mercado doméstico. Dadas las limitaciones de la información con que se cuenta, la aproximación cualitativa mediante entrevistas a actores clave de la industria para identificar algunos de esos productos. Tampoco abarca aquellos productos que, por proximidad tecnológica a productos que se fabrican actualmente, se estaría en condiciones de empezar o volver a elaborar en el país. Un proceso de industrialización completo que posicione a la Argentina en un sendero de crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo requiere de esfuerzos para la construcción de capacidades fabriles también en estos productos para los cuales la masa crítica de producción actual no es suficientemente amplia.



**Tabla 2.**  
**Argentina. Evolución de la cantidad de productos, las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial según rango del índice Grubel-Lloyd (IGL) y saldo comercial, 2011, 2015, 2017 y 2021 (en valores absolutos, porcentajes y millones de dólares)**

Año 2011

Saldo	Rango del índice	Productos		Exportaciones		Importaciones		Saldo Mill. U\$S
		N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	
Productos superavitarios	alto	242	3,2	4.831	10,7	3.724	6,1	1.107
	moderado	246	3,2	2.171	4,8	693	1,1	1.478
	potencial	209	2,8	7.121	15,7	1.028	1,7	6.093
	nulo	435	5,7	22.571	49,9	135	0,2	22.436
	<b>Subtotal superavitarios</b>	<b>1132</b>	<b>15</b>	<b>36.694</b>	<b>81</b>	<b>5.581</b>	<b>9,1</b>	<b>31.113</b>
Productos deficitarios	alto	356	4,7	4.694	10,4	7.805	12,7	-3.111
	moderado	635	8,4	2.254	5,0	6.957	11,3	-4.703
	potencial	1081	14,2	1.258	2,8	10.817	17,6	-9.559
	nulo	4388	57,8	322	0,7	30.284	49,3	-29.961
	<b>Subtotal deficitarios</b>	<b>6.460</b>	<b>85,1</b>	<b>8.529</b>	<b>18,9</b>	<b>55.862</b>	<b>90,9</b>	<b>-47.334</b>
<b>Total</b>		<b>7.592</b>	<b>100</b>	<b>45.222</b>	<b>100</b>	<b>61.443</b>	<b>100</b>	<b>-16.221</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Año 2015

Saldo	Rango del índice	Productos		Exportaciones		Importaciones		Saldo Mill. U\$S
		N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	
<b>Productos superavitarios</b>	alto	217	2,9	2.515	7,6	1.767	3,4	748
	moderado	187	2,5	2.143	6,5	661	1,3	1.482
	potencial	138	1,9	4.074	12,3	398	0,8	3.676
	nulo	439	5,9	19.343	58,2	44	0,1	19.299
	<b>Subtotal superavitarios</b>	<b>981</b>	<b>13</b>	<b>28.075</b>	<b>84</b>	<b>2.870</b>	<b>5,6</b>	<b>25.206</b>
<b>Productos deficitarios</b>	alto	269	3,6	1.231	3,7	1.773	3,4	-542
	moderado	487	6,6	2.747	8,3	8.278	16,1	-5.531
	potencial	880	11,9	930	2,8	8.964	17,4	-8.034
	nulo	4792	64,7	245	0,7	29.531	57,4	-29.286
	<b>Subtotal deficitarios</b>	<b>6.428</b>	<b>86,8</b>	<b>5.152</b>	<b>15,5</b>	<b>48.546</b>	<b>94,4</b>	<b>-43.393</b>
<b>Total</b>		<b>7.409</b>	<b>100</b>	<b>33.228</b>	<b>100</b>	<b>51.415</b>	<b>100</b>	<b>-18.188</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Año 2017

Saldo	Rango del índice	Productos		Exportaciones		Importaciones		Saldo Mill. U\$S
		N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	
<b>Productos superavitarios</b>	alto	193	2,6	1.383	4,2	990	1,7	393
	moderado	153	2,1	4.341	13,1	1.285	2,2	3.056
	potencial	147	2,0	1.843	5,6	183	0,3	1.660
	nulo	349	4,7	19.431	58,5	54	0,1	19.377
	<b>Subtotal superavitarios</b>	<b>842</b>	<b>11</b>	<b>26.999</b>	<b>81</b>	<b>2.512</b>	<b>4,3</b>	<b>24.486</b>
<b>Productos deficitarios</b>	alto	270	3,6	2.586	7,8	3.833	6,6	-1.247
	moderado	475	6,4	1.887	5,7	5.879	10,1	-3.992
	potencial	898	12,1	1.429	4,3	14.411	24,7	-12.982
	nulo	4966	66,6	292	0,9	31.653	54,3	-31.361
	<b>Subtotal deficitarios</b>	<b>6.609</b>	<b>88,7</b>	<b>6.194</b>	<b>18,7</b>	<b>55.776</b>	<b>95,7</b>	<b>-49.582</b>
<b>Total</b>		<b>7.451</b>	<b>100</b>	<b>33.192</b>	<b>100</b>	<b>58.288</b>	<b>100</b>	<b>-25.096</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Año 2021

Saldo	Rango del índice	Productos		Exportaciones		Importaciones		Saldo	
		N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	Mill. U\$S
<b>Productos superavitarios</b>	alto	135	1,9	2.113	6,2	1.495	2,9	619	
	moderado	108	1,5	1.140	3,3	362	0,7	779	
	potencial	88	1,2	5.062	14,9	343	0,7	4.718	
	nulo	178	2,4	21.671	64	60	0,1	21.611	
	<b>Subtotal superavitarios</b>	<b>509</b>	<b>7,0</b>	<b>29.986</b>	<b>88</b>	<b>2.260</b>	<b>4,4</b>	<b>27.726</b>	
<b>Productos deficitarios</b>	alto	174	2,4	1.268	4	1.831	3,6	-563	
	moderado	378	5,2	1.727	5,1	5.311	10,3	-3.584	
	potencial	629	8,6	815	2,4	8.478	16,4	-7.664	
	nulo	5.587	76,8	268	0,8	33.673	65,3	-33.405	
	<b>Subtotal deficitarios</b>	<b>6.768</b>	<b>93,0</b>	<b>4.077</b>	<b>12</b>	<b>49.293</b>	<b>95,6</b>	<b>-45.215</b>	
<b>Total</b>		<b>7.277</b>	<b>100</b>	<b>34.064</b>	<b>100</b>	<b>51.552</b>	<b>100</b>	<b>-17.489</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

A título ilustrativo, vale enumerar ejemplos de los productos comprendidos por cada rango del IGL y saldo comercial que tienen mayor volumen de importaciones y mayor valor de IGL (dentro del rango correspondiente). Se consigna entre paréntesis el año (o los años) en el cual (o los cuáles) el producto aludido ocupa un lugar destacado en la combinación de rango de IGL y saldo comercial correspondiente. El año mencionado no excluye la posibilidad de que el producto se sitúe en la misma categoría en otro u otros años, sólo indica que en ese año tuvo un posicionamiento prominente según los criterios establecidos. Cuando un producto ocupa un lugar preponderante en diferentes categorías en cada año, se evita listarlo repetidamente a fin de brindar al lector una variedad más amplia de ejemplos.

Entre los productos de IGL alto y saldo superavitario se encuentran Automóviles para turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas incluidos los del tipo familiar (“*break*” o “*station wagon*”) y los de carreras, con motor de émbolo (pistón) alternativo, de encendido por chispa, de cilindrada superior a 1.000 cm<sup>3</sup>, pero inferior o igual a 1.500 cm<sup>3</sup>, con capacidad para el transporte de personas sentadas inferior o igual a 6, incluido el conductor (2011); Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío superior a 15.000 kg (2011 y 2017); Cajas de cambio y sus partes (2015); Partes de cajas de cambio (2017 y 2021); Vehículos automóviles para el transporte de mercancías, con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa, de peso total con carga máxima inferior o igual a 5 t (2011, 2015 y 2021); Fungicidas (2015) y Vehículos automóviles para el transporte de diez o más personas, incluido el conductor, con motor de émbolo (pistón), de encendido por compresión (Diesel o semi Diesel) (2011).

Entre los productos de IGL alto y saldo deficitario se pueden mencionar Cajas de cambio (2011 y 2017); Neumáticos (llantas neu-

máticas) nuevos de caucho, de los tipos utilizados en automóviles de turismo (incluidos los del tipo familiar [“*break*” o “*station wagon*”) y los de carreras) (2011 y 2017) y Polímeros de etileno en formas primarias, polietileno de densidad superior o igual a 0,94 sin carga (2011, 2015 y 2017), Fundiciones de hierro o acero (2011), Insecticidas (2015), Politereftalato de etileno (2011), Partes de ejes con diferencial, incluso provistos con otros órganos de transmisión, y ejes portadores (2011) y Conductores eléctricos para una tensión inferior o igual a 1.000 V (2011).

En cuanto a los bienes con IGL moderado, entre los superavitarios se incluyen Motores de émbolo (pistón) de encendido por compresión (motores diésel o semi-diésel) de los tipos utilizados para la propulsión de vehículos (2015, 2017 y 2021); Polímeros de etileno en formas primarias (2011, 2015 y 2017); Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales (2011); Pasta química de madera a la sosa (soda) o al sulfato, excepto la pasta para disolver, semiblanqueada o blanqueada, de coníferas (2011); Placas, láminas, hojas y tiras, de plástico no celular y sin refuerzo, estratificación ni soporte o combinación similar con otras materias de polímeros de propileno, biaxialmente orientados (2011) y Máquinas y aparatos de elevación, carga, descarga o manipulación (por ejemplo: ascensores, escaleras mecánicas, transportadores, teleféricos), los demás aparatos elevadores o transportadores, de acción continua, para mercancías, de banda o correa (2011).

Entre los bienes de IGL moderado y saldo deficitario se encuentran Partes y accesorios para vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05 (2011); Medicamentos (excepto los productos de las partidas 30.02, 30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados (incluidos los destinados a ser administrados por vía transdérmica) o acondicionados para la venta al por

menor que contengan productos de la partida 29.33, sin productos de las subpartidas 3004.90.1 a 3004.90.5 (2011, 2015 y 2021); Sistemas de suspensión y sus partes (incluidos los amortiguadores) (2011); Abonos minerales o químicos nitrogenados, urea, incluso en disolución acuosa, con un contenido de nitrógeno superior al 45% en peso (2011); Manufacturas de fundición de hierro o acero (2015); Neumáticos (llantas neumáticas) nuevos de caucho, de los tipos utilizados en autobuses o camiones (2017); Polímeros de etileno en formas primarias, polietileno de densidad inferior a 0,94 sin carga (2017).

Algunos bienes destacados de la categoría IGL potencial y saldo superavitario son Herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, presentados de otro modo, a base de glifosato o de sus sales, imazaquín o lactofén (2015 y 2017); Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao (2011); Bombones, caramelos, confites y pastillas, sin cacao (incluido el chocolate blanco) (2011); Tubos sin soldadura (sin costura), de hierro o acero, de los tipos utilizados en oleoductos o gasoductos (2011 y 2017); Papel y cartón recubiertos, impregnados o revestidos de plástico (excepto los adhesivos), recubiertos o revestidos de polietileno, estratificado con aluminio, impreso (2011) y Agentes de superficie orgánicos (excepto el jabón); preparaciones tensoactivas, preparaciones de lavar (incluidas las preparaciones auxiliares para lavado) y preparaciones para limpieza, aunque contengan jabón, excepto las de la partida 34.01, preparaciones acondicionadas para la venta al por menor (2011 y 2015).

Entre los bienes de IGL potencial, pero saldo deficitario se hayan Partes y accesorios para carrocería (incluidas las de cabina) (2011, 2015, 2017 y 2021); Antisuecos (suecos con anticuerpos), demás fracciones de la sangre y productos inmunológicos, incluso modificados u obtenidos por procesos biotecnológicos,

preparados como medicamentos (2015, 2017 y 2021); las demás partes y accesorios para vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05. (2015 y 2021); Las demás manufacturas de plástico y manufacturas de las demás materias de las partidas 39.01 a 39.14 (2011 y 2021); Calzado con suela de caucho o plástico de tenis, baloncesto, gimnasia, entrenamiento y calzados similares (2017), Cosechadoras-trilladoras (2011); Embragues y sus partes (2011) y Frenos y servofrenos, y sus partes (2011).

Los productos con IGL nulo y superavitarios son aquellos que detentan gran volumen de exportaciones y, por lo tanto, de capacidades productivas internacionalmente competitivas, pero bajas importaciones en comparación con las exportaciones, por lo que ofrecen menores oportunidades de sustitución. Comprende Derivados de ácidos grasos industriales, mezclas y preparaciones que contengan alcoholes grasos o ácidos carboxílicos, incluso sus derivados (2011); Cueros y pieles curtidos o "crust", de bovino (incluido el búfalo) o de equino, depilados, pero sin otra preparación – en estado seco ("crust")–, plena flor sin dividir y divididos con la flor (2011, 2015 y 2021); Hilados de filamentos sintéticos (excepto el hilo de coser) sin acondicionar para la venta al por menor, incluidos los monofilamentos sintéticos de título inferior a 67 decitex de alta tenacidad de nailon (2011); Preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre de la especie bovina (2011); Galletas dulces, con adición de edulcorante (2017) y Madera aserrada o desbastada longitudinalmente, cortada o desenrollada, incluso cepillada, lijada o unida por los extremos, de espesor superior a 6 mm, de coníferas (2011).

Los productos con IGL nulo y deficitarios son aquellos que detentan gran volumen de importaciones, pero las exportaciones son exiguas, por lo que avanzar en un proceso sustitutivo requeriría mayores esfuerzos para construir capacidades productivas. Motores

de émbolo (pistón) alternativo de los tipos utilizados para la propulsión de vehículos del Capítulo 87 de cilindrada superior a 1.000 cm<sup>3</sup> (2011); Vehículos automóviles para el transporte de mercancías, con motor de émbolo (pistón), de encendido por compresión (Diesel o semi Diesel), de peso total con carga máxima superior a 5 t, pero inferior o igual a 20 t, chasis con motor y cabina; Ejes con diferencial, incluso provistos con otros órganos de transmisión, y ejes portadores, sus partes (2011), Juegos de cables para bujías de encendido y demás juegos de cables de los tipos utilizados en los medios de transporte (2011), Ruedas, sus partes y accesorios (2011) y Cuadros, paneles, consolas, armarios y demás soportes equipados con varios aparatos de las partidas 85.35 u 85.36, para control o distribución de electricidad, para una tensión inferior o igual a 1.000 V.

La Tabla 3 y la Tabla 4 muestran la cantidad de productos incluidos en cada una de las secciones clasificados por el rango de IGL para los años 2011 y 2021, respectivamente.<sup>11</sup> Las tablas también exhiben los montos de importaciones clasificadas por sección de la NCM y rango de IGL para dar cuenta del volumen de importaciones con posibilidades de ser sustituidas. Los porcentajes son calculados en forma horizontal, es decir, indican qué fracción de productos o importaciones de la sección en cuestión que obtienen un determinado rango de IGL. Las secciones se ordenan según el saldo comercial en 2017 y se agrupan en superavitarias y deficitarias con el fin de distinguir los rubros de la industria que se insertan externamente en forma exitosa (superavitarios) de aquellos que implican una salida de divisas del país. Nótese que en esta tabla la distinción por saldo comercial es a nivel de secciones de la NCM. No debe confundirse con la separa-

ción a nivel de producto realizada en la Tabla 2. Cada sección contiene una multiplicidad de productos, cada uno de los cuales pueden tener saldos positivos o negativos y que sumados, constituyen el saldo de la sección.

Muchos de los productos con IGL alto y gran volumen de importaciones se vinculan con la dependencia tecnológica. La ampliación de fabricación doméstica en estos sectores es importante no sólo para eludir la restricción externa, sino también para la consolidación de una estructura productiva que permita el mejor aprovechamiento de las capacidades creativas locales. Algunos sectores involucrados son “intensivos a escala” y destacan por su elevada productividad, tales como productos de caucho y plástico y material de transporte. Otros están “basados en ciencia” y son clave para mejorar la competitividad del conjunto del entramado productivo local por su rol en la generación, uso y difusión de conocimiento, como productos químicos y farmacéuticos y máquinas y herramientas.<sup>12</sup> Una matriz indus-

---

11 Por razones de espacio, se omiten las tablas correspondientes a los años 2015 y 2017.

---

12 La caracterización de estos sectores como “intensivos a escala” y “basados en ciencia” es tomada de Castellacci (2008), que caracteriza distintos patrones de innovación sectorial continuando la línea de investigación iniciada por Pavitt (1984) but specific to firms and applications, cumulative in development and varied amongst sectors in source and direction. Innovating firms principally in electronics and chemicals, are relatively big, and they develop innovations over a wide range of specific product groups within their principal sector, but relatively few outside. Firms principally in mechanical and instrument engineering are relatively small and specialised, and they exist in symbiosis with large firms, in scale intensive sectors like metal manufacture and vehicles, who make a significant contribution to their own process technology. In textile firms, on the other hand, most pro-

trial sólida que impulse un crecimiento económico sostenido requiere del amplio desarrollo de estas ramas.

A título ilustrativo, vale mencionar los siguientes ejemplos de productos de IGL alto con mayor volumen de importaciones. Dentro de la sección material de transporte destacan los productos de la industria automotriz como: Vehículos automóviles para el transporte de mercancías, con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa, de peso total con carga máxima inferior o igual a 5 t (2011, 2015 y 2021); Vehículos automóviles para el transporte de diez o más personas, incluido el conductor, con motor de émbolo (pistón), de encendido por compresión (Diesel o semi-Diesel) (2011) y Cajas de cambio y sus partes (2015 y 2021).

También hay amplias oportunidades en material de transporte aéreo como Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío superior a 15.000 kg (2011 y 2017) y flotante, como Dragas (2017). Vinculado a la industria automotriz, entre los productos de caucho se destacan Neumáticos (llantas neumáticas) nuevos de caucho, de los tipos utilizados en automóviles de turismo (incluidos los del tipo familiar ["*break*" o "*station wagon*"] y los de carreras) (2011 y 2017). Entre los plásticos y sus manufacturas, aparecen el polietileno de densidad superior o igual a 0,94 sin carga (2011, 2015, 2017 y 2021) y el Polipropileno sin carga (2011, 2015, 2017 y 2021). Dentro de la industria química, se incluyen Fungicidas (2015 y 2017), Insecticidas (2015) y en la

industria farmacéutica, Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados (incluidos los destinados a ser administrados por vía transdérmica) o acondicionados para la venta al por menor (2011, 2015, 2017 y 2021).

Además, pueden mencionarse algunos ejemplos de las secciones que le siguen en volumen acumulado de potencial sustitutivo. Por el lado de los bienes de capital y sus insumos aparecen Motores de embolo (pistón) de encendido por compresión (motores Diesel o semi-Diesel) de los tipos utilizados para la propulsión de vehículos (2011); Conductores eléctricos para una tensión inferior o igual a 1.000 V (2011 y 2021); Rodamientos de bolas radiales (2011, 2015, 2017 y 2021) y Bombas de líquidos centrífugas (2011, 2015, 2017 y 2021); Aparatos receptores de radiodifusión que sólo funcionen con fuente de energía exterior, de los tipos utilizados en vehículos automóviles, combinados con grabador o reproductor de sonido (2015) y Partes de refrigeradores, congeladores y demás material, máquinas y aparatos para producción de frío, aunque no sean eléctricos, bombas de calor, excepto las máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire de la partida 84.15 (2011).

También algunos insumos provenientes de la industria celulosa como Papel y cartón recubiertos, impregnados, recubiertos o revestidos de polietileno, estratificado con aluminio, impreso (2017); Cajas de papel o cartón corrugado (2011, 2015, 2017 y 2021) y Papeles y cartones, sin fibras obtenidas por procedimiento mecánico o químico-mecánico o con un contenido total de estas fibras inferior o igual al 10 % en peso del contenido total de fibra, de peso superior o igual a 40 g/m<sup>2</sup>, pero inferior o igual a 150 g/m<sup>2</sup>, en hojas en las que un lado sea inferior o igual 435 mm y el otro sea inferior o igual a 297 mm, medidos sin plegar en las que ningún lado sea superior

---

cess innovations come from suppliers. These characteristics and variations can be classified in a three part taxonomy based on firms: (1. La relevancia de determinadas ramas manufactureras para el crecimiento económico ha sido destacada también por otras contribuciones seminales (Fajnzylber, 1983; Rosenberg, 1982).



a 360 mm, medidos sin plegar (2011, 2015 y 2017) o insumos provenientes de la industria metalúrgica como Laminados planos de hierro o acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, laminados en frío, sin chapar ni revestir, enrollados, simplemente laminados en frío, de espesor superior o igual a 0,5 mm pero inferior o igual a 1 mm (2017); Barras de hierro o acero sin alear, simplemente forjadas, laminadas o extrudidas, en caliente, así como las sometidas a torsión después del laminado, con muescas, cordones, surcos o relieves, producidos en el laminado o sometidas a torsión después del laminado (2015 y 2021) y Demás manufacturas de aluminio (2015, 2017 y 2021). Se pueden agregar insumos textiles como Tela sin tejer, incluso impregnada, recubierta, revestida o estratificada, de filamentos sintéticos o artificiales, de peso inferior o igual a 25 g/m<sup>2</sup> (2011, 2015, 2017 y 2021) e Hilados sencillos sin torsión o con una torsión inferior o igual a 50 vueltas por metro de poliésteres parcialmente orientados (2011, 2015 y 2017).

Siempre en función de los criterios metodológicos utilizados, en bienes de consumo se pueden encontrar oportunidades de sustitución en textiles como “*T-shirts*” y camisetas, de punto de algodón (2015 y 2017); camisas para hombres o niños de algodón (2011) y Pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos (calzones) y *shorts* de algodón (2015) y otros bienes de consumo masivo como Libros, folletos e impresos similares, incluso en hojas sueltas (2015) y Compresas y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos similares, de cualquier materia.

**Tabla 3.**  
**Argentina. Cantidad de productos, importaciones y saldo comercial según rango del índice Grubel-Lloyd (IGL), 2011 (en valores absolutos, porcentajes y millones de dólares).**

Sección	IGL alto						IGL moderado											
	Productos			Importaciones			Saldo			Productos			Importaciones			Saldo		
	N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	Mill. U\$S	N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S		
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	34	13,82	256,30	25,06	-6,44	40	16,26	194,83	19,05	182,20								
Metales preciosos, su manufactura y otros	2	4,76	0,06	0,06	0,00	4	9,52	0,32	0,33	0,14								
Pieles, cueros y sus manufacturas	10	11,24	10,53	5,79	-0,22	9	10,11	7,11	3,91	11,46								
<b>Secciones superavitarias</b>	<b>46</b>	<b>12,20</b>	<b>266,88</b>	<b>20,49</b>	<b>-6,66</b>	<b>53</b>	<b>14,06</b>	<b>202,26</b>	<b>15,53</b>	<b>193,80</b>								
Armas, municiones, sus partes y accesorios	2	12,50	2,25	8,41	-1,04	2	12,50	6,37	23,75	10,70								
Madera, corcho y sus manufacturas	9	7,96	19,99	8,91	-2,14	13	11,50	17,59	7,84	-8,75								
Manufacturas de piedra, cemento y otros	20	9,76	74,43	12,11	-17,83	29	14,15	118,45	19,28	-63,67								
Calzado, sombreros y otros	5	8,06	1,21	0,22	0,05	9	14,52	30,32	5,46	-17,17								
Pasta de madera; papel o cartón	29	15,03	158,90	10,45	1,07	26	13,47	276,47	18,19	25,01								
Mercancías y productos diversos	15	8,77	60,61	3,36	21,71	39	22,81	718,60	39,86	1.110,35								
Materias textiles y sus manufacturas	60	6,77	129,39	7,03	4,22	128	14,45	257,67	14,00	-155,44								
Instrumentos ópticos, médicos y otros	15	3,49	32,13	1,84	-5,05	41	9,53	204,71	11,71	-118,49								
Metales comunes y sus manufacturas	70	10,20	570,60	13,19	-124,54	95	13,85	512,76	11,85	-177,84								
Plástico, caucho y sus manufacturas	45	11,34	1.212,29	26,78	-144,66	55	13,85	753,69	16,65	-172,38								
Productos de industrias químicas	144	6,41	688,72	6,68	20,56	189	8,41	1.968,13	19,08	-743,72								
Material de transporte	17	9,04	7.234,67	52,05	-1.532,67	27	14,36	1.069,50	7,69	-647,62								
Máquinas, aparatos y material eléctrico	124	7,60	1.106,22	5,71	-198,98	181	11,09	2.111,17	10,90	-1.288,09								
<b>Secciones deficitarias</b>	<b>555</b>	<b>7,68</b>	<b>11.291,43</b>	<b>18,58</b>	<b>-1.979,30</b>	<b>834</b>	<b>11,54</b>	<b>8.045,41</b>	<b>13,24</b>	<b>-2.247,10</b>								
<b>Manufactura</b>	<b>601</b>	<b>7,90</b>	<b>11.558,31</b>	<b>18,62</b>	<b>-1.985,96</b>	<b>887</b>	<b>11,66</b>	<b>8.247,67</b>	<b>13,29</b>	<b>-2.053,30</b>								

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Sección	IGL potencial						IGL nulo					
	Productos			Importaciones			Productos			Importaciones		
	N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	Saldo	N	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	Saldo
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	48	19,51	152	14,85	575,66	124	50,4	420	41,04	12.638,25		
Metales preciosos, su manufactura y otros	5	11,90	26	26,96	-18,07	31	73,8	71	72,65	2.653,90		
Pieles, cueros y sus manufacturas	12	13,48	18	9,64	94,80	58	65,2	147	80,66	722,23		
Secciones superavitarias	65	17,24	196	15,03	652,39	213	56,5	638	48,95	16.014,38		
Armas, municiones, sus partes y accesorios	1	6,25	5	20,20	-4,85	11	68,8	13	47,64	-12,76		
Madera, corcho y sus manufacturas	17	15,04	36	16,07	49,11	74	65,5	151	67,18	0,69		
Manufacturas de piedra, cemento y otros	48	23,41	188	30,57	-131,99	108	52,7	234	38,03	-194,40		
Calzado, sombreros y otros	15	24,19	150	27,06	-133,66	33	53,2	373	67,26	-369,00		
Pasta de madera; papel o cartón	35	18,13	141	9,30	113,44	103	53,4	943	62,06	-925,61		
Mercancías y productos diversos	30	17,54	418	23,17	-375,81	87	50,9	606	33,61	-588,75		
Materias textiles y sus manufacturas	165	18,62	401	21,80	-84,67	533	60,2	1.052	57,16	-678,43		
Instrumentos ópticos, médicos y otros	89	20,70	581	33,26	-508,25	285	66,3	930	53,19	-895,22		
Metales comunes y sus manufacturas	142	20,70	1.078	24,92	-272,17	379	55,3	2.166	50,05	-691,21		
Plástico, caucho y sus manufacturas	72	18,14	1.398	30,88	-1.130,35	225	56,7	1.164	25,70	-1.118,26		
Productos de industrias químicas	285	12,68	1.500	14,54	-558,08	1630	72,5	6.158	59,70	-2.812,92		
Material de transporte	31	16,49	2.377	17,10	1.752,64	113	60,1	3.218	23,15	-2.642,09		
Máquinas, aparatos y material eléctrico	295	18,08	3.374	17,43	-2.833,48	1032	63,2	12.774	65,96	-12.605,48		
<b>Secciones deficitarias</b>	<b>1225</b>	<b>16,95</b>	<b>11.649</b>	<b>19,17</b>	<b>-4.118,13</b>	<b>4613</b>	<b>63,8</b>	<b>29.781</b>	<b>49,01</b>	<b>-23.533,45</b>		
<b>Manufactura</b>	<b>1290</b>	<b>16,96</b>	<b>11.845</b>	<b>19,08</b>	<b>-3.465,74</b>	<b>4826</b>	<b>63,5</b>	<b>30.419</b>	<b>49,01</b>	<b>-7.519,07</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Tabla 4  
Argentina. Cantidad de productos, importaciones y saldo comercial según rango del índice Grubel-Lloyd (IGL), 2021 (en valores absolutos, porcentajes y millones de dólares).

Sección	IGL alto						IGL moderado											
	Productos			Importaciones			Saldo			Productos			Importaciones			Saldo		
	N	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	Mill. US\$	N	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$	N	%	Mill. US\$	%	Mill. US\$		
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	33	12,64	179,65	18,06	15,45	41	15,71	268,82	27,02	35,03								
Metales preciosos, su manufactura y otros	0	0,00	0,00	0,00	0,00	1	2,94	0,06	0,04	-0,04								
Pieles, cueros y sus manufacturas	5	8,62	3,14	3,21	0,54	6	10,34	10,71	10,95	-2,67								
<b>Secciones superavitarias</b>	<b>38</b>	<b>10,76</b>	<b>182,78</b>	<b>14,62</b>	<b>15,99</b>	<b>48</b>	<b>13,60</b>	<b>279,59</b>	<b>22,36</b>	<b>32,32</b>								
Armas, municiones, sus partes y accesorios	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00	0,00								
Madera, corcho y sus manufacturas	6	5,71	6,29	3,84	1,45	5	4,76	14,07	8,58	-9,72								
Manufacturas de piedra, cemento y otros	9	4,71	43,96	7,16	2,70	16	8,38	126,20	20,56	-80,89								
Calzado, sombreros y otros	1	1,59	0,31	0,07	0,00	7	11,11	1,39	0,30	-0,31								
Pasta de madera; papel o cartón	22	11,89	108,38	11,09	-14,65	22	11,89	125,25	12,82	12,03								
Mercancías y productos diversos	9	5,70	33,87	3,95	20,82	12	7,59	46,76	5,45	-33,97								
Materias textiles y sus manufacturas	28	3,41	47,60	3,45	2,08	59	7,19	72,40	5,25	-49,85								
Instrumentos ópticos, médicos y otros	5	1,20	35,47	2,11	9,01	19	4,58	88,74	5,28	-65,49								
Metales comunes y sus manufacturas	20	3,04	158,27	3,57	7,46	47	7,14	498,75	11,26	-280,85								
Plástico, caucho y sus manufacturas	35	8,84	917,88	21,88	-168,59	28	7,07	371,67	8,86	-158,80								
Productos de industrias químicas	85	4,04	756,12	5,98	-92,50	102	4,85	1.135,19	8,98	-618,18								
Material de transporte	10	5,35	793,28	11,82	323,90	17	9,09	1.911,97	28,50	-1.195,09								
Máquinas, aparatos y material eléctrico	41	2,52	241,18	1,49	-51,81	104	6,39	1.000,32	6,18	-356,61								
<b>Secciones deficitarias</b>	<b>271</b>	<b>3,91</b>	<b>3.142,60</b>	<b>6,25</b>	<b>39,88</b>	<b>438</b>	<b>6,33</b>	<b>5.392,71</b>	<b>10,72</b>	<b>-2.837,75</b>								
<b>Manufactura</b>	<b>309</b>	<b>4,25</b>	<b>3.325,38</b>	<b>6,45</b>	<b>55,87</b>	<b>486</b>	<b>6,68</b>	<b>5.672,31</b>	<b>11,00</b>	<b>-2.805,43</b>								

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Sección	IGL potencial				IGL nulo				Saldo
	Productos		Importaciones		Productos		Importaciones		
	N	%	Mill. U\$S	%	N	%	Mill. U\$S	%	
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	20	7,66	63,13	6,35	167	63,98	483,19	48,57	14339,12
Materiales preciosos, su manufactura y otros	3	8,82	2,89	1,84	30	88,24	154,66	98,13	2395,96
Piel, cueros y sus manufacturas	7	12,07	48,26	49,35	40	68,97	35,69	36,50	421,58
Secciones superavitarias	30	8,50	114,28	9,14	237	67,14	673,54	53,87	17.156,66
Armas, municiones, sus partes y accesorios	1	6,67	0,60	3,34	14	93,33	17,34	96,66	-17,34
Madera, corcho y sus manufacturas	9	8,57	20,37	12,42	85	80,95	123,30	75,17	122,38
Manufacturas de piedra, cemento y otros	18	9,42	102,31	16,67	148	77,49	341,32	55,61	-322,92
Calzado, sombreros y otros	8	12,7	40,08	8,73	47	74,6	417,31	90,90	-412,62
Pasta de madera; papel o cartón	18	9,73	157,78	16,15	123	66,49	585,42	59,93	-577,22
Mercancías y productos diversos	24	15,19	160,65	18,73	113	71,52	616,31	71,87	-604,56
Materias textiles y sus manufacturas	87	10,6	179,94	13,05	647	78,81	1.078,75	78,24	-718,71
Instrumentos ópticos, médicos y otros	49	11,81	504,14	30,01	342	82,41	1.051,55	62,60	-1.026,98
Materiales comunes y sus manufacturas	79	12,01	602,95	13,61	512	77,81	3.170,74	71,56	-2.670,10
Plástico, caucho y sus manufacturas	63	15,91	1.282,97	30,59	270	68,18	1.621,95	38,67	-1.601,46
Productos de industrias químicas	147	6,99	1.907,13	15,08	1.769	84,12	8.846,29	69,96	-6.045,97
Materiales de transporte	16	8,56	1.355,11	20,20	144	77,01	2.649,15	39,48	-2.637,96
Máquinas, aparatos y material eléctrico	168	10,33	2.393,35	14,80	1.314	80,76	12.540,00	77,53	-12.437,00
<b>Secciones deficitarias</b>	<b>687</b>	<b>9,92</b>	<b>8.707,39</b>	<b>17,31</b>	<b>5.528</b>	<b>79,84</b>	<b>33.059,43</b>	<b>65,72</b>	<b>-28.950,47</b>
<b>Manufactura</b>	<b>717</b>	<b>9,85</b>	<b>8.821,67</b>	<b>17,11</b>	<b>5.765</b>	<b>79,22</b>	<b>33.732,98</b>	<b>65,43</b>	<b>-11.793,81</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

## Conclusiones

Pese a lo que se suele plantear desde la ortodoxia e, incluso, desde ciertos sectores de la heterodoxia, la Argentina cuenta con una masa crítica considerable en materia de fabricación nacional que puede servir de base productiva para la implementación de políticas activas hacia el sector manufacturero con el objetivo de sustituir importaciones. El análisis aquí presentado constituye apenas un "puntapié inicial" naturalmente acotado y preliminar. Se trata de un primer paso necesario que, en lo sucesivo, requeriría ser complementado con estudios detallados sobre la realidad concreta y las perspectivas de aquellos rubros que se decida promover. Paso indispensable, este último, antes de poner en discusión con los diversos actores involucrados un conjunto articulado de políticas de fomento industrial que, como se argumentó, no deberían descansar exclusivamente en una "macro positiva" y/o en herramientas horizontales, sino que deberían pensarse y diseñarse en función de un criterio de integralidad fundado en el reconocimiento de las especificidades propias de las diferentes industrias. En otras palabras, se trata de virar hacia políticas selectivas vinculadas con esquemas ad hoc de intervención estatal.

Muchos de los productos con alto potencial sustitutivo se vinculan con la dependencia tecnológica. La ampliación de fabricación doméstica en estos sectores es importante no sólo para eludir la restricción externa, sino también para la consolidación de una estructura productiva que permita un mejor aprovechamiento de las capacidades creativas locales. Algunos sectores involucrados son "intensivos a escala" y destacan por su elevada productividad, tales como productos de caucho y plástico y material de transporte. Otros están "basados en ciencia" y son clave para mejorar la competitividad del conjunto del entramado productivo local por su rol en la generación, uso y difusión de conocimiento, como productos químicos y farmacéuticos y máquinas y he-

rramientas. Una matriz industrial sólida que impulse un crecimiento económico sostenido requiere del amplio desarrollo de estas ramas.

La secuencia de pasos de una política de fomento a la sustitución de importaciones comienza con la identificación de los productos con potencial sustitutivo, tarea a la que busca contribuir esta investigación. Sigue la individualización de las empresas que los producen y que importan, así como de los obstáculos que encuentran para ampliar la producción para sustituir importaciones y las necesidades en términos de requerimientos de producción de las empresas que los utilizan. En tercer lugar, las experiencias internacionales coinciden en que se deben diseñar e implementar políticas de carácter vertical, focalizadas en la promoción de la producción de los bienes seleccionados. Se trata de política industrial que involucra no sólo instrumentos de financiamiento, sino también subsidios, aranceles, transferencia tecnológica, entre otros, así como el establecimiento de objetivos a cumplir por parte de las empresas para obtener estos beneficios. Para esto se requiere desarrollar una burocracia estatal facultada para tomar decisiones proactivas y ser reguladora del sector privado. En los casos exitosos se cometieron errores de diseño y ejecución de políticas, pero a partir del monitoreo continuo se detectaron, se aprendió y se corrigieron para obtener mejores resultados.

Cabe señalar que la organización del comercio internacional en cadenas globales de valor bajo la gobernanza de empresas transnacionales y el elevado grado de extranjerización de la cúpula de empresas industriales en la Argentina son factores para considerar a la hora del diseño de políticas sustitutivas. Las corporaciones transnacionales que producen en nuestro país suelen tener proveedores internacionales que las abastecen de insumos y partes y pueden ser reticentes a cambiarlos por proveedores locales. De todos modos, muchas de estas empresas, por caso en los sectores automotriz, de electrónica de consumo y de

minerales e hidrocarburos no convencionales, reciben abultadas subvenciones estatales que podrían utilizarse como elemento de negociación para comprometerlas a avanzar en un proceso sustitutivo efectivo.

Sólo una vez que se cumplimente este proceso de largo aliento estarán dadas las condiciones para poner en marcha una estrategia de desarrollo sectorial que, entre otras externalidades positivas, sienta las bases para ir avanzando en la redefinición del perfil de especialización industrial predominante y la inserción del país en la división internacional del trabajo, la potenciación del rol de las PyMEs, la reducción de la dependencia tecnológica y, por esas vías, la erosión del poder de veto de los grandes generadores de divisas.

Ahora bien, es evidente que todas las cuestiones aludidas no constituyen solamente un desafío harto dificultoso desde el punto de vista técnico, ya que tienen un presupuesto básico: la presencia de voluntad y decisión política de abandonar ciertos postulados que han derivado en el desaprovechamiento de la masa crítica existente. Y también reposicionar el argumento de la necesidad de “fabricar dólares” exclusivamente ligado a exportar, sin mayor reflexión sobre la viabilidad (concreta) de complementar dicha estrategia con la promoción a la sustitución de importaciones.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M., Lavarello, P. y Montagu, H. (2013). *Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Abeles, M. y Rivas, D. (2011). *Growth versus development: different patterns of industrial growth in Latin America during the 'boom' years* (Project Document). Buenos Aires: CEPAL.
- Amsden, A. (1991). Diffusion of development: the late-industrializing model and greater East Asia. *American Economic Review*. 81 (2): 282-286.
- Amsden, A. (1994). Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop?: Review of the East Asian miracle. *World Development*. 22 (4): 627-633.
- Bárcena, A. y Cimoli, M. (2020). Presentación: Economía global y desarrollo en tiempos de pandemia: Los retos para América Latina y el Caribe. *Cepal Review*. (132): 9-16.
- Braun, O. y Joy, L. (1981). Un modelo de estancamiento económico - Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico*. 20 (80): 585-604.
- Bruton, H. J. (1998). A Reconsideration of Import Substitution. *Journal of Economic Literature*. 36 (2): 903-936.
- Cassini, L., García Zanotti, G. y Schorr, M. (2021). Globalización y senderos nacionales de desarrollo: algunos hechos estilizados para reflexionar sobre el caso argentino. *Revista CEPAL*, 133: 22-55.
- Castellacci, F. (2008). Technological paradigms, regimes and trajectories: Manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation. *Research Policy*. 37 (6-7): 978-994.
- CEPAL (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización Desempeño productivo los mercados laborales y el entramado de proveedores* (Colección Documentos de Proyecto). Buenos Aires: CEPAL.
- Chang, H. (2006). Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe. *EIB Papers*. Vol. 11, Núm. 2: 10-33.
- Chu, W. W. (1994). Import substitution and export-led growth: A study of Taiwan's petrochemical industry. *World Development*. 22 (5): 781-794.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*. 12 (45): 25-47.
- Durán Lima, J. E. y Alvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial*. 1-43. Buenos Aires: mimeo.

- Ershova, I. y Ershov, A. (2016). Development of a Strategy of Import Substitution. *Procedia Economics and Finance*. 39: 620-624.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México D.F.: Nueva Imagen.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. *Realidad Económica*. 233: 63-107.
- Ferrer, A. (1963). Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina. *Desarrollo Económico*. 2 (4): 5-18.
- Galindo-Rueda, F. y Verger, F. (2016). OECD taxonomy of economic activities based on R&D intensity. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. Vol. 4, Núm. 24.
- Gnidchenko, A. A. (2017). Import substitution as a complementary strategy. *Studies on Russian Economic Development*. 28 (6): 593-599.
- Grabowski, R. (1994). The failure of import substitution: Reality and myth. *Journal of Contemporary Asia*. 24 (3): 297-309.
- Irwin, D. A. (2021). The rise and fall of import substitution. *World Development*. 139: 105-306.
- Lavarello, P. y Mancini, M. (2017). *Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina*. En *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (pp. 79-132). Buenos Aires: CEPAL.
- Manzanelli, P. y González, M. (2012). La industria en la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor. *Área Economía y Tecnología*. 25, 90.
- Park, D. y Hur, J. (2002). Exports under an import substitution trade regime: An alternative view. *Economics Bulletin*. 6 (1): 14-35.
- Pavitt, K. (1984). Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory. *Research Policy*. 13 (6): 343-373.
- Rosenberg, N. (1982). *Inside the Black Box: Technology and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schorr, M., Inchauspe, E., Castells, M. J. y Ferreira, E. (2014). Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente. *Realidad Económica*. 283: 127-158.
- Schorr, M. y Porcelli, L. (2014). *La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad*. En *Documentos de investigación social Núm. 26*. Buenos Aires.
- Silva, E. (2007). The import-substitution model: Chile in comparative perspective. *Latin American Perspectives*. 34 (3): 67-90.
- Thirlwall, A. y McCombie, J. (2004). *Essays on Balance of Payments Constrained Growth*. Londres: Routledge.
- Wainer, A. (2011). Inserción argentina en el comercio mundial. De la restricción externa al desarrollo económico. *Realidad Económica*. Núm. 24: 60-88.
- Zhou, Y. (2008). Synchronizing Export Orientation with Import Substitution: Creating Competitive Indigenous High-Tech Companies in China. *World Development*. 36 (11): 2.353-2.370.



# **Creando condiciones para el desarrollo de la bioeconomía en la Argentina: El papel de las políticas estatales en biotecnología y biocombustibles (1990-2022)**

*Facilitating the development of bioeconomy in Argentina:  
The role of biotechnology and biofuels state policies  
(1990-2022)*

**Por Melisa Deciancio\* y Karen M. Siegel\*\***

**Fecha de Recepción:** 31 de mayo de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 12 de agosto de 2022.

## **RESUMEN**

En las últimas décadas, la bioeconomía ha ganado espacio entre las discusiones sobre el modelo de desarrollo en la Argentina. Su objetivo radica en reemplazar el uso de combustibles fósiles por recursos de origen biológico, contribuyendo a la prevención del cambio climático debido a una producción más sustentable y amigable con el ambiente. En la

Argentina, la bioeconomía estuvo impulsada desde el sector privado por diversas iniciativas empresariales y académicas asociadas al sector biotecnológico y agroindustrial. Sin embargo, diversas políticas estatales fueron generando las condiciones institucionales y regulatorias necesarias para su impulso y, aunque con variaciones, se mantuvo presente como proyecto de desarrollo incluso en los cambios de gobierno. Este artículo de investigación se focaliza en

---

\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina y la Universidad de San Andrés. Investigadora Senior de la Universidad de Münster e Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Correo electrónico: mdeciancio@flacso.org.ar

\*\* Doctora en Política por la Universidad de Glasgow. Magíster en Estudios Económicos y Sociales por la Universidad de Aberystwyth y Magíster en Francés y Política por la Universidad de Edimburgo. Directora del grupo de investigación “Transformation and Sustainability Governance in South American Bioeconomies” en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Münster, Alemania. Correo electrónico: karen.siegel@uni-muenster.de

indagar acerca de la medida en que el Estado, a partir del impulso de diversas iniciativas (políticas públicas, marcos regulatorios, asociaciones público privadas, etcétera) contribuyó al desarrollo de proyectos de bioeconomía en la Argentina y cuáles han sido los resultados positivos y limitaciones de este proceso. Para responder a estas preguntas, se indaga sobre dos casos de bioeconomía en Argentina. Por un lado, se examina el desarrollo de biorrefinerías y las políticas estatales que acompañaron su impulso. Con la Ley de biocombustibles del año 2007, las biorrefinerías y la producción de biodiesel de soja se convirtieron en el eje central de la bioeconomía argentina, tanto por su rápido crecimiento como por el impacto económico. Por otro lado, se explora el caso de la biotecnología aplicada a semillas genéticamente modificadas, donde, a través de asociaciones público-privadas e intercambio de conocimiento y tecnología, la empresa Bioceres ha logrado constituirse en líder global. Del análisis de políticas y de los actores involucrados en el desarrollo de ambos procesos, se pone en evidencia que el Estado ha tenido un papel importante acompañando al sector privado en el impulso de la bioeconomía y que, a pesar de las divergencias ideológicas, las políticas diseñadas muestran la continuidad entre los diversos gobiernos en el impulso de esta estrategia. Sin embargo, este modelo ha mostrado limitaciones y riesgos ya que la sostenibilidad de los procesos y los impactos socioambientales negativos no han recibido suficiente atención. Este artículo de investigación se apoya en el análisis de documentos oficiales, entrevistas a actores clave tanto del sector público como del sector privado y bibliografía secundaria que permiten profundizar sobre el proceso de desarrollo de la bioeconomía en la Argentina y el papel de las políticas estatales en él.

**Palabras clave:** *Desarrollo, Bioeconomía, Argentina, Biorrefinerías, Biotecnología, Políticas Públicas.*

## ABSTRACT

In recent decades, the bioeconomy has been gaining space within discussions about the development model in Argentina. Its main objective is to replace fossil fuels with resources of biological origin, contributing to mitigating climate change through more sustainable production with less impact on the environment. As previous studies have shown, the bioeconomy is gaining momentum in Argentina, driven by the private sector through various business and academic initiatives, mainly associated with the biotechnology and agroindustry sectors. However, the development of the bioeconomy has been strongly accompanied by state policies during neoliberal and developmentalist governments, which has received less attention in the literature. Different state policies generated the institutional and regulatory conditions for its promotion. Although with variations, it remained present as a development project in governments of different political colours. The paper focuses on the extent to which the state, through the promotion of various initiatives (public policies, regulatory frameworks, public-private partnerships, etc.), contributed to the development of bioeconomy projects in Argentina and the positive results and limitations of this process. The paper will examine two cases of the bioeconomy in Argentina. First, it will investigate the development of biorefineries and the state policies that accompanied their development and promotion. Since the biofuels law was passed in 2007, biorefineries and soy-based biodiesel production have become the pillar of the Argentine bioeconomy, both for their rapid growth and their economic significance. Second, the paper will focus on another Argentinean bioeconomy project: biotechnology applied to genetically modified seeds, where, through public-private partnerships and the exchange of knowledge and technology, the company Bioceres has managed to become a global leader. From the analysis of policies

and the actors involved in the development of both sectors, it becomes clear that the state has played an important role in accompanying the private sector in promoting the bioeconomy. Despite ideological divergences, the policies designed demonstrate the continuity between the various governments in the promotion of this strategy. Nevertheless, these strategies have shown limitations and risks as the sustainability of the processes, and negative socio-environmental impacts have not received sufficient attention. The study is based on the analysis of official documents, interviews with key actors from both the public and private sectors, and secondary bibliography that allow for an in-depth analysis of the process of bioeconomy development in Argentina and the role of public and private actors.

**Keywords:** *Development Model, Bioeconomy, Argentina, Biorefineries, Biotechnology, Public Policy.*

## Introducción

En las últimas décadas, la bioeconomía se ha establecido como una nueva alternativa de modelo de desarrollo. Mientras en otras regiones del mundo como Europa o los Estados Unidos su impulso estuvo principalmente ligado a las discusiones sobre el cambio climático en el caso del primero, y sobre biotecnología, en el caso del segundo; en la Argentina la bioeconomía se insertó en el debate sobre el desarrollo y su potencialidad o no para incrementar los niveles de crecimiento económico y social. Comenzó a cobrar fuerza impulsada por el sector privado, a partir de diversas iniciativas empresariales y académicas principalmente asociadas al sector biotecnológico y agroindustrial. Diversos trabajos han hecho foco en el papel de estos actores en su impulso en el país (Delvenne, 2017; Tittor, 2021), constituyendo lo que Newell, (2009) definió como una “bio-hegemonía”. Sin embargo, aunque el Estado ha tenido un papel clave en el impulso de la bioeconomía desde diversos

sectores, el papel que han tenido las políticas estatales de los distintos gobiernos ha sido menos abordado.

El presente artículo de investigación examina la medida en que el Estado, a partir del impulso de diversas iniciativas (políticas públicas, marcos regulatorios, asociaciones público-privadas, etcétera) contribuyó generando condiciones para el desarrollo de sectores de la bioeconomía en la Argentina y los avances y limitaciones que trajo aparejado este proceso. Se indagará sobre las principales políticas estatales impulsadas por gobiernos de diversa inclinación política desde la década de 1990 hasta 2022 con foco en dos casos específicos de la bioeconomía en la Argentina que han logrado un gran crecimiento en las últimas décadas gracias a un sector empresario experimentado y el acompañamiento de políticas estatales específicas. Primero, se examinará el caso de las biorrefinerías que, con la sanción de la Ley de biocombustibles del año 2007 y junto a la producción de biodiesel de soja, se convirtieron en el eje central de la bioeconomía argentina, tanto por su rápido crecimiento como por el impacto en la economía. Segundo, se abordará el caso de la biotecnología aplicada a semillas genéticamente modificadas (GM), donde, a través de políticas de estímulo y promoción de la biotecnología, así como de asociaciones público-privadas e intercambio de conocimiento y tecnología, constituyeron a la empresa Bioceres como uno de los líderes globales en este campo.

El concepto de bioeconomía surgió en los países desarrollados en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE) (Bioökonomierat, 2015; EU, 2007; OECD, 2009). Existen diversas definiciones de bioeconomía, pero en términos generales, se refiere a la aplicación de “principios y procesos biológicos en todos los sectores de la economía” (Dietz *et al.*, 2018: 1) y el reemplazo del uso combustibles fósiles para la produc-

ción con recursos de origen biológico es uno de los aspectos centrales. Combina el uso de recursos naturales, innovación, biotecnología con la industrialización de los procesos relacionados con la biomasa con el objetivo de lograr una economía global más sostenible (Bioökonomierat, 2015).

La Argentina se encuentra entre los mayores productores de biomasa del mundo y posee importantes capacidades de recursos naturales y humanos para su desarrollo. Después del auge de los precios de las materias primas de los 2000 y el aumento de la demanda de exportaciones, el discurso sobre la bioeconomía comenzó a extenderse entre sectores de la agroindustria impulsado por organizaciones regionales e internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009) y la Unión Europea (UE) (2005). Junto con otros países de la región, la Argentina comenzó a diseñar estrategias nacionales y regionales sobre bioeconomía a través de marcos legales e institucionales, estrategias de política e iniciativas en diferentes sectores. Sin embargo, las disputas en torno al camino a adoptar, las políticas necesarias para hacerlo y los diversos objetivos en pugna han estado presentes en todo el proceso.

El impulso de la bioeconomía se inserta en dinámicas más amplias relacionadas con el modelo desarrollo, los mecanismos de inserción internacional del país y la posibilidad de lograr una transición hacia formas de producción más sustentables y amigables con el ambiente (Loray, 2015). La inserción internacional apoyada en exportaciones de materias primas y la dicotomía histórica entre desarrollo agrícola *versus* desarrollo industrial han estado en el centro del debate entre economistas desde hace décadas, sumado al debate más reciente sobre los impactos que estos

modelos han tenido en el ambiente y los diversos sectores sociales. Esto ha posicionado a la bioeconomía no sólo como una alternativa que permita agregar valor a las cadenas agrícolas (Trigo *et al.*, 2015) e intentar resolver esa dicotomía “campo *versus* industria” mediante la industrialización del sector agrícola, sino también como un modelo que trae aparejados riesgos y limitaciones relacionados con su sustentabilidad ambiental y social (Arancibia, 2013; Córdoba *et al.*, 2018; Lapegna & Perelmuter, 2020).

Los Estados tienen un papel central como promotores y reguladores de las estrategias de bioeconomía a diferentes niveles (Deciancio *et al.*, 2022). Pueden actuar como facilitadores o limitadores de la expansión de la bioeconomía al proporcionar el diseño institucional para su promoción y regulación, así como la mitigación de cualquier posible impacto negativo. Esto depende, en gran medida, del papel que desempeñen a nivel nacional e internacional, incluida su voluntad política y su capacidad para abordar los problemas de desarrollo y sostenibilidad. Tanto el nivel de desarrollo como los recursos y el sistema político de cada uno influyen en los procesos de transformación a través de los cuales cada país avanza hacia el establecimiento de su bioeconomía (Dietz *et al.*, 2018). En línea con lo sugerido por Mazzucato, (2013), este proceso requiere un alto grado de intervención estatal y métodos innovadores para promover la interacción entre los sectores público y privado, en la medida en la que atraviesa múltiples variables políticas, económicas, ambientales y sociales. Se necesita de la coordinación de políticas para integrar las diferentes dimensiones de la producción, crear incentivos para la transición tecnológica, proporcionar marcos legales claros y promover nuevas políticas industriales y de consumo, todo ello regulando el uso de los suelos, la aplicación de la biotecnología y la igualdad de acceso a los beneficios. Por esta razón, los países desarrollados y en vías de desarrollo de-

ben entender, adoptar y aplicar los principios bioeconómicos de forma diferente y adecuada al lugar que ocupan en la economía mundial, su estructura productiva y sus contextos sociales y políticos (Deciancio *et al.*, 2022).

Del análisis de políticas y de los actores involucrados en los dos casos aquí estudiados, se pone en evidencia la hipótesis de que el Estado ha tenido un papel importante acompañando al sector privado en el impulso de la bioeconomía y que, a pesar de las divergencias ideológicas, las políticas diseñadas muestran la continuidad entre los gobiernos de corte más neoliberal y los gobiernos desarrollistas en el impulso de esta estrategia. A partir de la triangulación entre diversas fuentes, se realizó un análisis de documentos oficiales, entrevistas a informantes clave del sector público y del sector privado<sup>1</sup> y se utilizó bibliografía secundaria para profundizar sobre el proceso de desarrollo de la bioeconomía en la Argentina, el papel de los actores públicos y privados en él y sus avances y limitaciones.

En primer lugar, se presentará el concepto de bioeconomía, su origen, diversas visiones y su introducción en la Argentina. En segundo lugar, se esbozará un panorama de la bioeconomía en el país, sus principales características, sectores, marcos regulatorios y actores impulsores. Tercero, se analizarán los casos de las biorrefinerías y la biotecnología asociada a las semillas GM a los fines de indagar acerca de las iniciativas estatales que permitieron su desarrollo, así como sus resultados positivos y las limitaciones emergentes de las mismas. Por último, se esbozarán conclusiones. Estos casos ponen de manifiesto cierto acuerdo para

el impulso de la bioeconomía en el país independientemente del color político del gobierno de turno.

## 1. El concepto de bioeconomía

La bioeconomía es un concepto muy amplio y disputado donde intervienen múltiples voces y agendas. Surge como proyecto y estrategia en los países desarrollados ante la urgencia impuesta por el cambio climático y la necesidad de disminuir el impacto socio-ambiental de los combustibles fósiles. En la actualidad, no existe un único modelo de bioeconomía, sino que se relaciona con las características, estructuras productivas y el acceso a los recursos naturales de cada país. En un principio, el concepto desarrollado por Nicholas Georgescu-Roegen (1975; 1977) buscó resaltar el origen biológico de los procesos económicos y llamar la atención sobre el alto nivel de dependencia de la humanidad de los recursos naturales del planeta, que consideraba limitados y desigualmente distribuidos (Mayumi, 2009: 1.236). Sin embargo, como demuestra la bibliografía más reciente, la idea original de la ecología radical del “decrecimiento” se transformó y adaptó a diferentes objetivos y proyectos a lo largo del tiempo (Vivien *et al.*, 2019). Asimismo, muchos países la han identificado como una estrategia de desarrollo deseable, lo que refleja el alcance y la penetración que el concepto ha tenido en todo el mundo y las múltiples formas que ha adoptado a lo largo del tiempo y el espacio geográfico (Deciancio *et al.*, 2022; Stark *et al.*, 2022).

Así, no existe una definición unificada de bioeconomía, dado que los objetivos, los antecedentes técnicos y las especializaciones de los actores y sectores varían entre países y regiones (Backhouse *et al.*, 2021; Vivien *et al.*, 2019). Hoy en día, la literatura académica y las estrategias políticas reflejan dos visiones de la bioeconomía: por un lado, el modelo propuesto por la OCDE (2009) y los Estados Unidos (BRDB, 2001) basado en la ciencia y

---

1 Los y las entrevistados mencionados en el texto han prestado su consentimiento para ser citados abiertamente, las entrevistas han sido transcritas por un profesional y validadas por las y los entrevistados antes de ser utilizadas como fuentes para la investigación.

centrado en la biotecnología; y, por el otro, el modelo propuesto por la Unión Europea y Alemania, basado en el uso y transformación de la biomasa (EU, 2007). Estas visiones son las que lideraron la agenda e impulsaron la difusión de la bioeconomía desde los países desarrollados hacia otras regiones del mundo. Para Dietz *et al.* (2018: 1), la bioeconomía consiste en “aplicar principios y procesos biológicos en todos los sectores de la economía” y transformar la producción de materias primas basadas en recursos de origen fósil con recursos de origen biológico. Incluye a la biotecnología y la bioenergía y todo tipo de actividad económica que se base en procesos, productos y principios biológicos (Biber-Freudenberger *et al.*, 2018: 2). Abarca desde la biotecnología, centrada en la innovación, el comercio y los mercados, hasta la economía circular, la preservación de la biodiversidad, la conservación de los ecosistemas y la gestión de residuos (reutilización y reciclaje).

Sus promotores sugieren que la transición hacia la bioeconomía permitirá abordar cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, la salud, las desigualdades, la reestructuración industrial, el desarrollo local, la diversificación de las exportaciones, la inserción internacional y la seguridad energética (Bugge *et al.*, 2016). En esa línea, a partir de la utilización de nuevos métodos de producción más eficientes se podría aumentar la disponibilidad de alimentos, ya que el incremento de los rendimientos marginales gracias a los desarrollos biotecnológicos en semillas y fertilización conduciría a un aumento de las áreas productivas y de la producción. Además, la bioeconomía permitiría una nueva estrategia para el desarrollo industrial que apunta a una utilización más eficaz y eficiente de los recursos de biomasa. Sin embargo, como señalan Biber-Freudenberger *et al.* (2020), la bioeconomía puede desencadenar connotaciones tanto positivas como negativas según el sector, el desafío de sostenibilidad y la forma en que

se ha adoptado y adaptado el concepto en la estrategia de desarrollo particular de cada país (Biber-Freudenberger *et al.*, 2020). En este sentido, la transición a una bioeconomía tiene importantes implicaciones políticas, ambientales y socioeconómicas. Es por ello que, para poder abordar con éxito las preocupaciones ambientales y sociales que genera, la transición hacia la bioeconomía debe ser sostenible. Sin embargo, la literatura sobre los diversos abordajes de la sustentabilidad de la bioeconomía indica que aún no hay acuerdo ni confirmación de que todos los procesos bioeconómicos sean sostenibles (Birch *et al.*, 2010; Juerges & Hansjürgens, 2018; Pfau *et al.*, 2014; Priefer *et al.*, 2017). Esto ha quedado en evidencia en muchos estudios realizados sobre el impacto socio-ambiental de, por ejemplo, la producción de soja para múltiples usos en Sudamérica (Oliveira & Hecht, 2016; Otero & Lappegna, 2016; Puyana & Constantino, 2013; Teubal, 2009).

En América Latina, el concepto de bioeconomía fue introducido por la CEPAL y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), e impulsado por un grupo de expertos de esas organizaciones regionales. Entre 2011 y 2013 se llevaron a cabo dos proyectos birregionales entre América Latina y la UE (De Hodson Jaramillo, 2014) que introdujeron la bioeconomía en los debates de desarrollo regional. A su vez, varias conferencias organizadas por la CEPAL con el apoyo de la UE, la Cooperación Alemana y la Oficina Regional de la FAO contribuyeron a la definición de una visión regional de bioeconomía (Rodríguez *et al.*, 2017) y fueron el puntapié para el surgimiento de las diferentes adaptaciones nacionales (Siegel *et al.*, 2022). Es en este marco que el concepto ingresa a la Argentina, principalmente promovido por grupos de actores líderes dentro del sector privado, relacionados con los agronegocios y la biotecnología (Tittor, 2021). Así, el concepto se ha relacionado con el sector agrícola y

la profunda expansión que tuvo de los 2000 en adelante. Esto llevó a la construcción de un imaginario sobre cómo, para qué y para quién debe ser la bioeconomía en la Argentina, lo que en muchos casos también despertó múltiples dudas y críticas desde diversos sectores de la sociedad civil. Como señala Tittor (2021), a pesar de estar apoyada en los lineamientos generales propuestos por la OECD y la UE, en la Argentina la bioeconomía fue concebida y apropiada de manera particular combinando un enfoque donde tanto la biotecnología como los sectores bio-basados adquieren un papel central. Además, se insertó en el debate más amplio sobre el desarrollo en el país, en tanto estrategia posible para abordar las desigualdades existentes.

Como se examinará más adelante, las estrategias de bioeconomía impulsadas se basan en la posibilidad de desarrollar tecnologías locales para la expansión de los cultivos GM, el incremento de la productividad y el agregado de valor a las cadenas de materias primas. Es por esta razón también que miradas críticas de este proceso han asociado a la bioeconomía con la expansión del modelo sojero, con sus resultados ambientales y sociales negativos (Giaracca, 2017; Pavone & More, 2012; Svampa, 2012; Teubal, 2009). La concentración del discurso de la bioeconomía en un pequeño grupo ligado al agronegocio implicó la marginalización de los sectores campesinos más pequeños, monopolizando la mirada del sector sobre los procesos de transformación que se buscan impulsar en él (Siegel *et al.*, 2022; Tittor, 2021). De los documentos oficiales (Bisang & Trigo, 2017; Trigo *et al.*, 2017) y de las entrevistas realizadas a actores clave, se desprende que la aproximación a la bioeconomía se ha centrado fundamentalmente en su potencialidad para agregar valor a las cadenas agroindustriales e industrializar la agricultura, con menor atención y referencia específica a su relación con el ambiente y preocupaciones en torno a la sustentabilidad y la mitigación

del cambio climático. En la próxima sección, se presentará en detalle las características que adquiere la bioeconomía en la Argentina, sus principales actores y redes, y los riesgos y desafíos emergentes de su promoción en el país.

## **2. La bioeconomía argentina: oportunidades y desafíos**

Como se desprende de la sección anterior, la bioeconomía argentina se encuentra principalmente relacionada al sector agrícola, de la mano del impulso provisto por grupos ligados al agronegocio. En gran medida han estado apoyados en un imaginario fuertemente arraigado en el país en torno al lugar del campo y el sector agrícola como el motor del desarrollo nacional y fuente del crecimiento, progreso y bienestar (Giraud & Grugel, 2022). Como señala Tittor (2021), se trata de grupos bastante reducidos y altamente concentrados en términos de poder político y económico que impulsaron una definición propia de bioeconomía ligada a actividades previas del sector agrícola, respondiendo a sus intereses particulares. Sin embargo, estos grupos han permeado diversas áreas de políticas públicas, y fueron acompañados por políticas estatales de impulso y promoción de la bioeconomía en el país que han trascendido los diversos gobiernos desde la década de 1990 en adelante, constituyendo un modelo de desarrollo “biohegemónico” (Newell, 2009). Predominantemente asociada a la introducción de cultivos GM, esta estrategia ha estado impulsada por la producción de soja y sus derivados. Como resultado, los biocombustibles se convirtieron en el centro del desarrollo de la bioeconomía en el país, apoyándose en la trayectoria y especialización en agricultura. Esto se materializó en un sector de biorrefinerías consolidado para la producción de biodiesel (principalmente de soja), y otros productos relacionados como biofertilizantes, bioplásticos y otros bioquímicos (Bisang & Trigo, 2017; Trigo *et al.*, 2017). Estos dos sectores, como analizaremos más

adelante, constituyen dos de los ejes centrales del desarrollo de la bioeconomía en el país.

La Argentina demostró un gran avance en innovación y tecnología aplicada al sector primario y es un gran productor de biomasa y sus derivados, lo que ha puesto al país entre aquellos con gran potencial para el desarrollo de la bioeconomía. Luego del auge del precio las materias primas de los 2000 en adelante, la Argentina se convirtió en uno de los principales contribuyentes a las exportaciones regionales de bioeconomía (Aramendis *et al.*, 2018), ubicándose entre los principales exportadores mundiales de biodiesel (junto con los Estados Unidos y Brasil). El peso de la bioeconomía en la economía argentina se estima en alrededor de entre el 15% y el 16% del PIB (Coremberg, 2019: 17; Wierny *et al.*, 2015: 18). En 2017, representó el 16,1% del PBI con un valor agregado de U\$S 86.695 millones, conformó el 67% de las exportaciones y el 12% de los empleos totales de la economía argentina (Coremberg, 2019: 24 y 26). Esto podría entenderse como el resultado de estrategias de política adoptadas desde la década de 1970, marcadas por la crisis del petróleo; y luego, por la crisis de la deuda a principios de la década de los 2000 y el posterior auge de los precios de las materias primas que impulsó su recuperación económica. Desde ese momento, tanto gobiernos neoliberales (1989-2001 y 2015-2019) como desarrollistas (2003-2015 y 2019-2023) han mantenido a la bioeconomía en la agenda política e impulsado, como detallaremos más adelante, diversas iniciativas y proyectos para su desarrollo (véase, Giraudo & Grugel, 2022: 18) algo a destacar en un sistema político altamente polarizado y cambiante como el argentino.

La estrategia de bioeconomía estuvo acompañada por el marco institucional y legal establecido por el Estado, con una fuerte colaboración con consultores privados, científicos y sectores del agronegocio, que constituyen el entramado de gobernanza de la bioeconomía. La base institucional estatal estuvo im-

pulsada por los Ministerios (Tittor, 2021) y se concentró principalmente en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCyT) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Desde el sector no-estatal, el Grupo Bioeconomía, liderado por la Bolsa de Cereales con el apoyo del MAGyP, nuclea a diversas asociaciones de productores rurales como la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRECID), CREA, la Asociación Maíz y Sorgo Argentino (MAIZAR), y Argentrigo, entre otras.<sup>2</sup>

En términos de las políticas estatales, la bioeconomía tuvo dos grandes impulsos en diferentes momentos y durante gobiernos de distinta inclinación política. El primer impulso se dio con la aprobación de los cultivos GM en el país, en el año 1996, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), que introdujo esta biotecnología prácticamente sin oposición y antes de que el debate sobre su impacto cobrara fuerza alrededor del mundo (Newell, 2009). El segundo impulso a la bioeconomía se dio con la sanción de la Ley de biocombustibles (26.093/2006) durante del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) que estableció las actividades del sector y un régimen de regulación y promoción. En la misma línea política, durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), el sector biotecnológico y científico estuvo fuertemente apuntalado desde el Estado, en parte apoyado en los fuertes vínculos con el sector del entonces Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Lino Barañao.<sup>3</sup> Fue durante su gestión que se con-

---

2 Véase: <http://www.grupobioeconomia.org.ar/institucional/>

3 Barañao fue Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva entre los años 2007 y 2015 durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, y de 2015 al 2019, durante el gobierno de Mauricio Macri (en 2018 el MinCyT fue rebajado a la categoría



cretaron gran parte de las asociaciones público-privadas para el desarrollo de biotecnología de origen nacional y grandes inversiones en desarrollo científico y tecnológico en diversas áreas.<sup>4</sup> Para promover esta interacción, se instrumentaron a través del MinCyT diversos programas de promoción y financiamiento de I&D como el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) y Biotecsur, la primera plataforma de biotecnologías del MERCOSUR, creada con el objetivo de establecer una visión común para el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías a nivel regional (Anlló *et al.*, 2016).

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) mostró un mayor acercamiento entre sectores del agronegocio y el Estado para el impulso de la bioeconomía, y, aunque se mantuvo el eje en biotecnología, se aplicó un fuerte recorte del presupuesto para I&D que incluso redujo el rango del MinCyT a Secretaría (Stefani, 2017).<sup>5</sup> Dentro del marco de políticas orientadas al impulso del sector energético, se lanzó el Programa RenovAr (Ley 27.191) para el fomento de las energías renovables que proyectó alcanzar un 8% de fuentes renovables a 2017. Hacia 2019, aunque esta meta quedó muy por debajo de lo proyectado (1,9% aproximadamente), los 147 proyectos adjudicados del

programa representan el 70% de las energías renovables en el país (Constantini & Di Paola, 2019), evidenciando el fuerte incremento de la participación estatal en la generación de condiciones para su desarrollo. En esa misma vía, se lanzaron el Proyecto ProBiomasa (2016) para extraer energía de la biomasa y BIO3 para el desarrollo de insumos biotecnológicos.

Se realizaron varios simposios y se publicaron documentos oficiales sobre bioeconomía, por la colaboración entre el MinCyT, la Bolsa de Cereales, el IICA y la CEPAL. El documento “Bioeconomía en Argentina” (Trigo *et al.*, 2016) lanzado por el Ministerio de Agroindustria en 2016, centra el debate en la necesidad de definir una estrategia de desarrollo a través de una perspectiva de bioeconomía que pueda contribuir a potenciar el sector desde diversas estrategias. En paralelo, se firmó un convenio interministerial para el Desarrollo de la Bioeconomía en la Argentina entre el entonces Ministerio de Agroindustria, el MinCyT, el entonces Ministerio de Producción, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Interior que creó el Consejo Nacional de Bioeconomía, institucionalizando formalmente una hoja de ruta para el desarrollo de una estrategia de bioeconomía en el país. Este acuerdo buscaba establecer normas y metas comunes a nivel nacional y coordinar las intervenciones del Estado en materia de bioeconomía para hacerlas más eficientes y profundas, aunque avanzó muy poco en su implementación.

Con la llegada del nuevo gobierno en diciembre de 2019, la mayoría de estas políticas se mantuvieron en agenda, sin embargo, el surgimiento de la situación de COVID-19 interrumpió la mayoría de los avances. Como muestra de la relevancia dada al sector, se creó una subsecretaría de Alimentación, Bioeconomía y Desarrollo Regional dentro del MAGyP y una Dirección Nacional de Bioeconomía. Se lanzaron una serie de proyectos para el impulso de la bioeconomía entre los cuales se planea poner en funcionamiento el Consejo de Bio-

---

de Secretaría de Estado del Ministerio de Educación).

4 Véase: <https://www.bioeconomia.info/2021/05/19/las-opportunidades-de-los-cultivos-no-tradicionales-con-lino-baranao/>

5 De hecho, en una entrevista reciente, Federico Trucco, CEO de la empresa Bioceres, declaró haberse sorprendido por el apoyo recibido por la gestión de Cristina Fernández de Kirchner a los proyectos impulsados por la empresa, al contrario de lo sucedido durante el gobierno del expresidente Macri, con quien tenía mayor afinidad política (Apertura, 2021).

conomía y desarrollar un nuevo plan de acción para la bioeconomía con un fuerte sesgo hacia el desarrollo de biomateriales provenientes de residuos del sector agrícola, ganadero y forestal,

y, según la Directora Nacional de Bioeconomía, Dalia Lewi, orientado a generar un desarrollo sustentable bajo la idea de generar un *biodesarrollo* (entrevista a Dalia Lewi, 10/11/2021).

**Tabla 1.**  
**Políticas clave para el desarrollo e impulso de la bioeconomía en la Argentina (1989-2022)**

<b>Carlos Menem (1989-1999)</b>	Aprobación de cultivos GM (1996).
<b>Néstor Kirchner (2003-2007)</b>	Ley 26093/2006 de regulación y promoción de biocombustibles (2006).
<b>Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)</b>	Promoción e inversión en biotecnología y sector científico; asociaciones público-privadas; FONTAR, FONARSEC, Biotecsur.
<b>Mauricio Macri (2015-2019)</b>	Programa RenovAr (Ley 27.191) promoción de energías renovables; Proyecto ProBiomass (2016) para extracción de energía de la biomasa; BIO3 para desarrollo de bioinsumos); creación del Consejo Nacional de Bioeconomía (2017).
<b>Alberto Fernandez (2019-2023)</b>	Creación de Subsecretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional (MAGyP) y su Dirección Nacional de Bioeconomía (2019).

**Fuente:** Elaboración propia.

Frente a las características que adquirió la bioeconomía en el país, fueron surgiendo una serie de denuncias por parte de diversos sectores académicos y de la sociedad civil, alertando sobre los riesgos emergentes de un modelo de desarrollo basado en la extracción de materias primas y sus consecuentes impactos sociales y ambientales (Slipak, 2015; Svampa, 2012). Diversos estudios demostraron cómo la expansión del modelo sojero, asociado tanto a los sectores biotecnológicos como de biocombustibles, tuvo múltiples implicancias negativas en la salud (asociadas al exceso y mal uso de agroquímicos) y condiciones sociales (desplazamiento, pérdida de empleo, pobreza) de las poblaciones rurales (Arancibia, 2013; Giarracca, 2017; Gordillo & Hirsch, 2008; Lapegna, 2016; Leguizamón, 2014; Otero & Lapegna, 2016; Trento, 2020).

Los dos casos que analizaremos a continuación exploran las políticas estatales que apuntalaron la expansión de la bioeconomía en dos sectores clave como los biocombustibles y la biotecnología, evidenciando la apuesta por impulsar el desarrollo nacional a partir del modelo propuesto por la bioeconomía.

### **3. Biorrefinerías y organismos genéticamente modificados: Avances y desafíos de las políticas de bioeconomía en la Argentina**

#### **3.1. Biorrefinerías**

Las biorrefinerías se encuentran dentro de los ejes centrales de la bioeconomía argentina. Consisten principalmente en la transformación de la biomasa como insumo principal

para la producción de energía, combustibles, químicos y otros productos, y son un mecanismo para la agregación de valor (McCormick & Kautto, 2013; Trigo *et al.*, 2012). La Argentina tiene un alto potencial competitivo para el desarrollo de biorrefinerías gracias a la amplitud del territorio, la diversidad climática, la capacidad instalada del sector agroindustrial y su alta competitividad externa. En el país, las biorrefinerías se encuentran principalmente asociadas a las cadenas de valor del biodiesel de soja, el etanol de caña de azúcar y granos (principalmente maíz). Del procesamiento de la soja para biodiesel se obtienen productos destinados al mercado interno y a la exportación, entre ellos el biodiesel, el glicerol, la lecitina y otros residuos sólidos extraídos del aceite. De la caña de azúcar y el maíz se obtiene etanol destinado a biocombustibles y alcohol para la industria alimentaria y usos medicinales. Dentro de estas actividades, la cadena de la soja es una de las cadenas con mayor importancia estratégica, y una de las más competitivas en términos tecnológicos, productivos y de generación de divisas (Paolilli *et al.*, 2019: 1). Así, el país logró ubicarse entre los principales exportadores mundiales de biodiesel de soja y es el tercer productor mundial, siendo su principal destino los Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>6</sup>

La Ley de biocombustibles (Ley 26.093) aprobada en 2007 impulsó el sector y la creación de nuevas plantas con inversiones nacionales y extranjeras. Priorizó a las pequeñas empresas con beneficios fiscales para la construcción de nuevas plantas y el acceso al mercado interno. Indicó que un porcentaje de los combustibles fósiles destinados al mercado interno debe ser bioetanol (12%) o biodiesel

(10%). La reforma de la Ley en el año 2021 estableció nuevos porcentajes de corte. Mientras que el bioetanol se mantuvo en un 12%, el porcentaje de biodiésel se ha reducido al 5%. La Ley restringe el acceso al mercado local a las pequeñas y medianas empresas, dejando fuera de él a las grandes empresas transnacionales, lo que resultó en que éstas orientaran toda su producción a la exportación. Desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020 (MinCyT, 2012c), sentó las bases para el impulso de Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE) en el sector agrícola, destinados, entre otros proyectos, al desarrollo de biorrefinerías para la obtención de bioproductos (glicerol, lecitina, entre otros) en las regiones del Sur de la provincia de Buenos Aires, NEA, NOA y Centro del país. Además, el plan operativo del NSPE biorrefinerías tuvo como objetivo la formación de recursos humanos y el intercambio de conocimiento entre actores públicos y privados para el impulso del sector (MinCyT, 2012b: 4).

De la mano de la Ley 26.190 para el fomento de fuentes renovables de energía del año 2007, en el año 2009 se lanzó el Programa de Generación Eléctrica a partir de Fuentes Renovables (GENREN), y en el año 2016, el programa RenovAr.<sup>7</sup> Ambos programas establecieron incentivos para la inversión en energías renovables, a través de financiamiento y exenciones impositivas (Massei, 2017: 61). Este último, tenía por objetivo crear plantas de energía a base de biomasa a través de la asociación de los sectores público y privado a nivel nacional, provincial y local para facilitar el acceso a recursos técnicos, económicos y financieros para la implementación de proyectos de bioenergía e insertar parte de la energía producida mediante fuentes renova-

---

6 Como desarrollaremos más adelante, esta situación se vio alterada por las restricciones impuestas tanto por los Estados Unidos como por la Unión Europea para el ingreso del biodiesel argentino a dichos mercados.

---

7 <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/energia-electrica/renovables/renovar>

bles en el Sistema Interconectado Nacional. A través de este programa, muchas empresas locales pudieron acceder a financiamiento para invertir en plantas de procesamiento para la transformación de residuos en energía e ingresar al mercado de la bioenergía. En la misma línea, el sector forestal viene impulsando el desarrollo de biorrefinerías como una forma de ampliar las cadenas productivas forestales y agregar valor a sus residuos<sup>8</sup>. Sin embargo, este es todavía un proyecto incipiente que no se ha extendido aun a todo el sector. Por ejemplo, con el apoyo de RenovAr, la empresa FRESA (Fuentes Renovables de Energía S.A.)<sup>9</sup> en Virasoro, Corrientes, inauguró la mayor planta de bioenergía del sector forestal con 40 MW de potencia.

De la mano de un sector agroindustrial desarrollado y moderno (Trigo *et al.*, 2012: 13), las políticas de impulso de bioenergía fueron centrales para el desarrollo y expansión de los biocombustibles en el país. El RenovAr resultó en más de cien plantas de biogás instaladas que utilizan como insumo residuos de la producción agrícola y ganadera (Lengyel & Zanazzi, 2020: 32). Como resultado de estas políticas, plantas instaladas de procesamiento de biomasa como las de la industria azucarera y la sojera fueron introduciendo mayor complejidad al procesamiento de sus residuos para la generación y comercialización de productos derivados tales como químicos, alcohol, o biogás, entre otros. Sin embargo, el desarrollo de biorrefinerías es aún incipiente y de baja integración.

Según datos del Ministerio de Energía de la Nación, en la Argentina existen alrededor de 50 empresas de biocombustibles re-

gistradas<sup>10</sup> de las cuales, 26 producen otros químicos y derivados a partir de la producción de harina de soja y biocombustibles<sup>11</sup>. La mayoría producen glicerol crudo, glicerina refinada y ácidos grasos provenientes de residuos de biocombustibles, y/o biogás que se utiliza principalmente para el abastecimiento energético de las plantas y, si la capacidad de producción lo permite, insertarla en el sistema energético nacional. Las empresas más importantes se centran en la producción de derivados de la soja y se concentran principalmente en la provincia de Santa Fe, principalmente alrededor de Rosario. Sólo Santa Fe tiene una capacidad de producción anual del 79% de la capacidad total de producción nacional (3,4 millones de toneladas de biodiesel en 2017) (BCR, 2017: 1) con una capacidad de producción anual conjunta cercana a 4,4 Mt/año. Es un complejo industrial de gran relevancia para el país, ya que en el año 2016 produjo cerca de 2,6 Mt de biodiesel, exportando 1,6 Mt y

---

10 Secretaría de Energía de la Nación, disponible en: <http://datos.minem.gov.ar/dataset/energias-renovables-plantas-biocombustibles/archivo/d9b5c5b9-825a-4d23-9d4d-988ad1ede966>

11 Estos datos provienen de un relevamiento realizado sobre la base de datos publicada por el Ministerio de Energía de la República Argentina y la Bolsa de Comercio de Rosario, disponible en: <http://datos.minem.gov.ar/dataset/5ce77ad1-c729-42cd-a8b5-2407de005e5b/archivo/a0939bc9-81c8-47c7-99d7-b11c4e7fc457> y (BCR, 2017) con una capacidad de producción anual conjunta cercana a 4,4 Mt/año. Es un complejo industrial de gran relevancia para el país, ya que en el año 2016 produjo cerca de 2,6 Mt de biodiesel, exportando 1,6 Mt y generando divisas por U\$S 1.175 millones. La industria de biodiesel en la República Argentina cuenta en la actualidad (setiembre del 2017)

---

8 <https://www.argentinaforestal.com/2021/04/16/biorrefinerias-la-oportunidad-para-la-innovacion-en-el-sector-forestal/>

9 <https://www.fresa.com.ar/>

generando divisas por U\$S 1.175 millones. La industria de biodiesel en la República Argentina cuenta en la actualidad (setiembre del 2017. En ese segmento, podemos identificar 12 grandes empresas que involucran capitales nacionales y extranjeros como Louis Dreyfus Company, Renova, Patagonia Bioenergía, T6 Industrial, COFCO Argentina, Cargill, Unitec Bio, Viluco, Vicentín, Molinos Río de la Plata, Explora y El Albardón. Cada una de estas empresas produjo más de 100.000 toneladas de biodiesel en el año 2017 (BCR, 2017: 2) con una capacidad de producción anual conjunta cercana a 4,4 Mt/año. Es un complejo industrial de gran relevancia para el país, ya que en el año 2016 produjo cerca de 2,6 Mt de biodiesel, exportando 1,6 Mt y generando divisas por U\$S 1.175 millones. La industria de biodiesel en la República Argentina cuenta en la actualidad (setiembre del 2017 y son las que participan en más cadenas y procesos productivos. Son filiales de grandes grupos empresariales enfocados a la exportación e industrialización de cultivos, aceites y harinas, la soja es su principal insumo y se nuclea en la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO)<sup>12</sup>. Dentro del grupo de las grandes corporaciones agrícolas, un caso interesante es la adquisición, en el año 2017, del Grupo Noble y Nidera por parte del gigante chino COFCO, que consolidó la presencia de la empresa china en el mercado mundial de granos, y su influencia en el complejo de soja y granos en Sudamérica (Giraudó, 2020). Las empresas más pequeñas abastecen sobre todo al mercado interno y están nucleadas en la CEPREB (Cámara Argentina de Productores Regionales de Biocombustibles). Las plantas de caña de azúcar se caracterizan por ser principalmente empresas nacionales del norte de la Argentina (Tucumán, Salta y Jujuy principalmente) que se convirtieron en grandes corporacio-

nes por la producción y comercialización de azúcar. A partir de esa experiencia e historia, recientemente comenzaron a producir etanol y alcohol, apoyados en el programa de promoción de biocombustibles previsto en la Ley de Biocombustibles y el RenovAr.

Para el trabajo se identificaron las principales biorrefinerías del país, productoras de biodiesel de soja y derivados, así como bioetanol de azúcar de caña y maíz y otros derivados. Para la selección se consideraron especialmente aquellas plantas elaboradoras y procesadoras de productos derivados del biocombustible con encadenamientos productivos aguas abajo (como procesamiento de glicerol, ácidos grasos, alcohol, CO<sub>2</sub>, etcétera). Se indica también la producción anual de biocombustible de cada una para el año 2018 a los fines de dimensionar el tamaño de cada una en relación a su capacidad productiva. Se consideran plantas grandes en tanto su capacidad de producción supera las 41.000 toneladas anuales, con inversiones estimadas que varían entre los 8 y 12 millones de dólares (Trigo *et al.*, 2012: 14). Según datos del Ministerio de Energía de la Nación, en el año 2018, se produjo un total de 2.428.997 de tn. de biodiesel, destinados aproximadamente en un 50% al mercado local para corte de combustibles fósiles y un 50% destinado a las exportaciones<sup>13</sup>.

Las exportaciones de biodiesel se destinan principalmente a China, los Estados Unidos, la UE y Perú. El caso de los derivados de biocombustibles es diferente ya que tanto empresas locales como extranjeras exportan la mayor parte de la producción. De 2007 a 2018, los derivados del biodiesel como el glicerol y los ácidos grasos se exportaron principalmente a China, la UE (principalmente Holanda e Italia), los Estados Unidos, Malasia, Sudáfrica, India, México y Tailandia (MAGyP, 2021:

12 <http://carb.io.com.ar/>

13 <https://datos.gob.ar/dataset/energia-estadisticas-biodiesel-bioetanol>

20). En el año 2013, la Argentina demandó a la UE en la OMC por aplicar medidas *anti-dumping* al biodiesel argentino con aranceles compensatorios entre 25 y 33%,<sup>14</sup> cerrando el acceso a ese mercado (WTO, 2019). En la misma línea, los Estados Unidos aplicó sanciones al biodiesel argentino en 2016 aplicando medidas *antidumping* y aranceles compensatorios en torno al 72%<sup>15</sup> que dejó al biodiesel argentino fuera del mercado estadounidense durante cinco años. Finalmente, en el año 2019, la UE y la Argentina acordaron una cuota de exportaciones a un precio fijo y se reanudaron los despachos a esa región, consolidando a los Países Bajos como el principal destino de exportación del biodiesel argentino en ese año (BCR, 2019: 1).

El creciente avance de los biocombustibles ha llevado a un incipiente desarrollo de biorrefinerías que aún poseen limitaciones en cuanto a la posibilidad de realizar mayores encadenamientos productivos aguas abajo. La mayoría de las biorrefinerías existentes se clasifican dentro de las denominadas de primera generación, es decir, se dedican a la producción de biocombustibles, de insumos alimentarios y de algunos compuestos químicos. Se trata de cadenas cortas, con relativamente bajo valor agregado, industrias moderadamente intensivas en capital, que utilizan insumos que compiten con la producción de alimentos y en la que el reciclado de desechos aún tiene un papel menor (MinCyT, 2012a: 4). Dentro de las de segunda generación se encuentra un número reducido de biorrefinerías, cuya fuente de materia prima es la lignocelulosa proveniente de distintos orígenes vegetales. Como

señala el informe desarrollado por el MinCyT (2012a), estas biorrefinerías no compiten por los insumos destinados a la producción de alimentos, y han establecido procesos eficaces para el reciclado de sus desechos y la producción de sus propias fuentes de energía. Un ejemplo es el caso del glicerol resultante del biocombustible de soja, que posee múltiples oportunidades de aplicación. A pesar de que el mercado de exportaciones de glicerol fue aprovechado de manera sustancial, el desarrollo de otros derivados que revistan una mayor agregación de valor aún se encuentra en proceso de desarrollo. Trigo *et al.* (2012) señalan una serie de oportunidades para la aplicación de estos derivados que van desde su uso para la industria química como para el desarrollo de energías alternativas, su utilización para la producción de alimentos, colorantes, farmacéutica, entre otros.

Por un lado, para avanzar hacia una mayor complejidad de estas cadenas, los especialistas señalan la necesidad de desarrollar una integración de biorrefinerías de ciclo completo que sean capaces de producir biocombustibles, energía, biomateriales e insumos químicos. Para ello, se debe contar también con una mayor integración entre el sistema científico-tecnológico y el productivo, un mayor grado de coordinación entre las agencias de gobierno y marcos regulatorios apropiados (Sili & Dürr, 2022). Dado que el aprovechamiento de la biomasa se realiza en origen (porque la biomasa “viaja mal”), muchos especialistas señalan el fuerte impacto positivo que tendrían en el desarrollo local<sup>16</sup>. Las limitaciones logísticas y de infraestructura del país restringen la posibilidad de transportar la biomasa para que sea tratada en los centros de mayor capacidad de procesamiento (ubicados en los alrededores de

---

14 <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/acuerdo-para-volver-exportar-biodiesel-la-ue>

15 <https://www.cronista.com/economia-politica/malo-estados-unidos-ratifico-fallo-adverso-contr-argentina-por-subsidios-al-biodiesel/>

---

16 Entrevistas a Roberto Bisang, 27/08/2021; Miguel Lengyel, 16/09/2021; Eduardo Trigo, 13/10/2021.

los centros urbanos y puertos). Es por ello que el tratamiento y transformación en origen tendría un impacto positivo sobre el desarrollo local, algo fundamental en un país centralizado como la Argentina. Además, el procesamiento de residuos y la reducción del transporte contribuirían a reducir el impacto ambiental negativo de estas actividades. Ejemplos de esto son el uso de los residuos del sector forestal en el noreste argentino, del sector manisero en la Provincia de Córdoba y del rastrojo de caña de azúcar en el noroeste argentino para la producción de biogás.

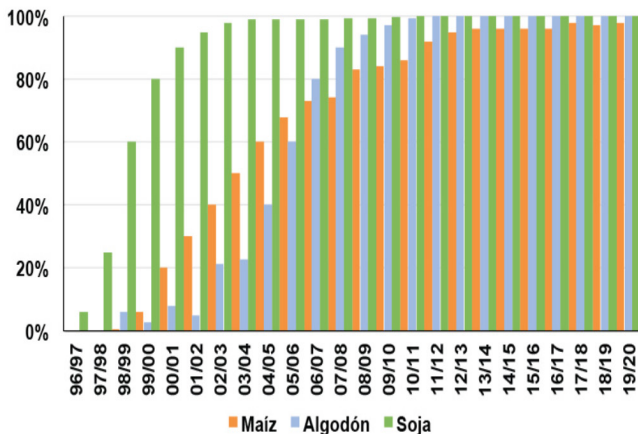
Por otro lado, el impacto del desarrollo de biorrefinerías basadas en un modelo productivo de gran escala e intensivo como es el caso de la soja, trae aparejados riesgos a tener en cuenta dados sus –ya comprobados– fuertes impactos sociales y ambientales (Arancibia, 2013; Lapegna, 2015; Teubal & Palmisano, 2015). Las actividades de base de las cadenas de suministro de las biorrefinerías generan una demanda de empleo no calificado y muchas veces ofrecen condiciones laborales precarias, exponiendo trabajadores y poblaciones en las cercanías de las zonas sembradas al contacto con sustancias nocivas y tóxicas (Epifanio & Ernst, 2019: 10). Desde el punto de vista ambiental, se han demostrado ampliamente los impactos que el modelo sojero, basado en el uso de semillas transgénicas que requiere grandes cantidades de productos químicos, posee en la deforestación, destrucción de la biodiversidad, degradación de los suelos, contaminación del agua y desertificación (Aranda, 2015; Phélinas & Choumert, 2017; Puyana & Constantino, 2013; Siegel & Bastos Lima, 2020). Estos impactos negativos requieren de un mayor control y regulación estatal que garantice un desarrollo de la bioeconomía en la Argentina que vaya en línea con su objetivo de conducir a un modelo de desarrollo más sustentable que sirva de alternativa a los combustibles fósiles. En la próxima sección, se abordará otro de los casos clave de la bioeconomía

argentina donde políticas estatales e iniciativas del sector privado confluyeron para el impulso de nuevos desarrollos científico-(bio) tecnológicos como las semillas GM de la empresa Bioceres.

### 3.2. Bioceres y el desarrollo de semillas genéticamente modificadas

Las semillas transgénicas han sido la base del desarrollo agroindustrial y biotecnológico argentino de las últimas décadas. Su incorporación a mediados de la década de 1990, ha impulsado un crecimiento sin precedentes en el sector, especialmente a partir de la incorporación de la semilla de soja GM resistente al glifosato. Este crecimiento estuvo promovido por un sector agrícola consolidado y el acompañamiento de políticas públicas orientadas al desarrollo de ciencia y tecnología apoyadas en diversos centros públicos de investigación y desarrollo como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y las universidades nacionales, así como de los marcos regulatorios pertinentes. La estrategia de asociación público-privada fue la base para el desarrollo del sector biotecnológico semillero que se vislumbra en el alto crecimiento que ha tenido en las últimas décadas (véase el cuadro más abajo). Uno de los casos emblemáticos es el de la empresa de biotecnología agropecuaria Bioceres, creada en el año 2001. La empresa ha logrado posicionarse como empresa biotecnológicas líder dedicada al agro (Giraud & Grugel, 2022: 17) y recientemente ha logrado una de sus tecnologías estrella, el trigo HB4 resistente a sequías. Este proceso fue parte de un largo recorrido y de asociaciones entre la empresa y organismos estatales que acompañaron el proceso.

**Cuadro 1.**  
**Argentina: evolución de la superficie de cultivos transgénicos**  
**(como % del total de cada cultivo)**



En 2019/20 también se sembraron unas 2.000 ha de alfalfa transgénica (no incluida en el gráfico porque representan una proporción muy pequeña del total).

**Fuente:** Argenbio (2021a).

Entre la década de 1960 y hasta el proceso de liberalización de mercados de los 1990s, la transferencia y adaptación de tecnologías en el sector agrícola estuvo liderada principalmente por el sector público. Posteriormente, los mecanismos de control de propiedad intelectual sobre tecnologías de origen biológico hicieron que el sector privado adquiriera un papel cada vez más importante en la innovación de la agricultura, aunque comparativamente menor que el del Estado. Sin embargo, en el área de la biotecnología agrícola moderna y, puntualmente, de las tecnologías aplicadas a los cultivos GM el cambio ha sido más abrupto. En la Argentina, desde la década de 1990, el desarrollo y comercialización de biotecnología agrícola ha estado fuertemente impulsado tanto por el Estado como por las empresas dedicadas a la agricultura (Arza & van Zwabenberg, 2014). Los organismos GM marcaron el impulso del sector agropecuario, su modernización y productividad. En la actualidad, la Argentina se encuentra posicionada como el

tercer productor mundial de cultivos GM, después de los Estados Unidos y Brasil, con alrededor de 24 millones de hectáreas sembradas, que representan el 12-13% de la superficie global de transgénicos (ArgenBio, 2021b). Las variedades GM resistentes a insectos y/o herbicidas ocupan prácticamente el 100% de la superficie sembrada de soja, más del 97 % de la superficie de siembra con maíz, y el 100% de la superficie sembrada con algodón (ArgenBio, 2020).

Los organismos GM fueron introducidos en la Argentina en 1996, cuando el MAGyP permitió la comercialización de la soja *Roundup Ready* (RR) de Monsanto y su herbicida, el *Roundup* (glifosato). La rápida expansión de las semillas GM se debió a múltiples razones, entre ellas, el bajo costo y la simplificación del proceso de siembra. Debido a que las semillas no habían sido patentadas por Monsanto al momento de su comercialización y que la patente del glifosato expiró en el año 2000, los productores pudieron acceder a la tecnología a muy bajo



costo (Delvenne *et al.*, 2013). Además, la simplificación del proceso de siembra, cosecha y fumigación también facilitó su expansión junto con la reproducción y diseminación de semillas GM por parte de los productores rurales a través de la “bolsa blanca” de semillas sin marca. El hecho de que Monsanto no reclamara el cumplimiento de sus derechos de propiedad intelectual sobre las semillas fue entendido como una estrategia para promover la diseminación de las mismas (Lapegna & Perelmuter, 2020).

El proceso completo de impulso y desarrollo de la biotecnología fue fuertemente apuntalado por diversas políticas estatales. Como se viene señalando, tanto los gobiernos neoliberales como los de corte más desarrollista han apoyado e impulsado el desarrollo biotecnológico a través de políticas específicas y marcos regulatorios. Desde la aprobación de la introducción de los cultivos GM, el impulso estatal al sector no ha cesado, independientemente del color político del partido en el gobierno. En el año 1991, se crea en el ámbito del MAGyP, la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA). Ésta nuclea a representantes de diversas instituciones públicas y privadas relacionadas a la biotecnología agropecuaria y es la encargada de llevar adelante el proceso regulatorio y de evaluación y seguimiento de los organismos GM junto a la Coordinación de Innovación y Biotecnología de la Dirección Nacional de Bioeconomía (CONABIA, 2020). En la misma línea, como se señala en el documento del Plan Argentina Innovadora 2020 (MinCyT, 2012c), desde el sector científico-tecnológico, se desarrollaron diversos instrumentos a través de organismos estatales como la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANP-CyT), el CONICET, las Universidades Nacionales, el INTI, el INTA y otras dependencias provinciales. Esto llevó a un fuerte incremento en los grupos que realizan actividades de investigación relacionadas a la biotecnología, que, con variaciones en el tiempo, han contado con mayores presupuestos para desarrollar sus inves-

tigaciones con fondos públicos, aunque siempre con limitaciones. Se desarrollaron acuerdos público-privados para innovación en biotecnología (Aportes No Reembolsables y líneas de crédito del FONTAR y el FONARSEC, proyectos de cooperación internacional en biotecnología del MinCyT (Biotecsur/Séptimo Programa Marco y Horizonte 2020 de la UE; Centro Argentino Brasileiro de Biotecnología), programas de apoyo del MinCyT a la formación de recursos humanos en el sistema científico y en las empresas; y se impulsó el desarrollo de carreras de grado y posgrado en biotecnología en diversas universidades (MinCyT, 2012c). Con las limitaciones en la asignación de recursos propias del sistema científico nacional, diversas políticas ponen en evidencia la apuesta por un desarrollo biotecnológico que, acompañado de la gran experiencia del sector agrícola en el país, permiten vislumbrar procesos de avance en un sector donde la Argentina ha logrado posicionarse como líder, dados los recursos naturales y humanos con los que cuenta.

Desde 1996 hasta 2021, se han autorizado para su comercialización 69 eventos GM vegetales para alfalfa (2), algodón (7), cártamo (1), maíz (39), papa (2), soja (16) y trigo (1). Estos eventos se concentran en un pequeño grupo de empresas multinacionales: Monsanto, Syngenta, Dow, Bayer, Pioneer y BASF. Dentro de esos eventos, 7 de ellos han sido desarrollados por el Instituto de Agrobiotecnología de Rosario (INDEAR), la empresa de I&D de la argentina Bioceres (MAGyP, 2021).

En un sector fuertemente dominado por empresas multinacionales, Bioceres logró establecerse como la empresa argentina líder en desarrollos biotecnológicos, intensificación de cultivos extensivos y alimentación en general. Fue creada por un grupo de 23 productores agrícolas nucleados en la AAPRESID con el objetivo de desarrollar biotecnología orientada a las problemáticas específicas de la siembra en el país. Desde el comienzo se asoció con el INTA y con el CONICET para trabajar con

investigadores que contaban con un alto nivel de capacitación, pero cuyas fuertes limitaciones en el acceso a recursos dificultaba la tarea de llevar adelante sus investigaciones puramente con fondos públicos. En esa línea, crearon su propio centro de investigación y desarrollo, INDEAR, que se convirtió en un eje central de la compañía. Como señalan Feeney *et al.*, (2016), INDEAR se constituyó en la base de numerosos proyectos de I&D así como en un área de servicios científicos de alta gama para otras instituciones y empresas de biotecnología. A través de INDEAR, Bioceres ha realizado asociaciones estratégicas con otros grupos de investigación, a través de acuerdos público-privados. Así, logró desarrollar la capacidad para administrar los procesos biotecnológicos de manera económicamente eficiente, algo que ni otros laboratorios ni universidades públicas podrían afrontar. Esto le ha dado acceso también a varios proyectos de biotecnología desarrollados por laboratorios públicos, agregando nuevos proyectos en el corto y mediano plazo rápidamente, y logrando un amplio espectro de iniciativas con diferentes perfiles regulatorios y distintos tiempos y mecanismos de aprobación, administrando los riesgos de los proyectos que desarrolla (Feeney *et al.*, 2016).

Esta asociación público-privada, sumada al imparable crecimiento y diversificación de la empresa, resultó en el descubrimiento de la tecnología HB4. Esta tecnología surgió como fruto de las investigaciones que la investigadora del CONICET, Raquel Chan, y su equipo venían desarrollando desde principios de los años 1990, y que en el año 2003 Bioceres patentó en el marco de un convenio con la Universidad Nacional del Litoral y el CONICET. El HB4 se dio a conocer en el año 2012 y puso a Bioceres a la vanguardia de la biotecnología agrícola en el mundo. A su vez, este desarrollo permitió sortear el débil vínculo existente entre el sistema científico y el sistema productivo en el país, que es considerado como limitante para la innovación. Para Gustavo Grobocopatel, primer

presidente del directorio de la empresa, el descubrimiento fue revolucionario, dado que todas las empresas que habían intentado desarrollar tecnologías resistentes de la sequía como Bayer, Monsanto y Dow, no lo habían podido lograr (Apertura, 2021). La investigación logró aislar el gen *hahb-4* de la planta de girasol y permitió desarrollar los eventos transgénicos de soja y trigo resistente a sequías. A través de asociaciones con empresas extranjeras, se logró la expansión del HB4 en el mundo. Una asociación con Arcadia Biosciences logró la aprobación de la soja HB4 en los Estados Unidos en 2019 y la sociedad con la empresa francesa Florimond Desprez obtuvo el desarrollo del trigo HB4. La soja HB4 fue aprobada en la Argentina en 2015, aunque se encuentra pendiente su autorización en su principal mercado, China. En el caso del trigo, Argentina supeditó su aprobación a la aprobación a su principal destino, Brasil, que lo hizo en noviembre de 2021. Esta tecnología, así como mayores avances en innovaciones biotecnológicas a nivel local podrían contribuir, según sus promotores, hacia una mayor diversificación de la matriz productiva, a partir del agregado de valor, y al desarrollo local de tecnologías en un sector que, como se señaló anteriormente, es altamente concentrado.

El caso del trigo HB4 ha sido fuertemente cuestionado por dos grupos por razones diversas que ponen sobre la mesa los posibles riesgos y desafíos que trae aparejados. Su aprobación estuvo fuertemente cuestionada, por un lado, por grupos ambientalistas y, por el otro, por sectores tradicionales del agro argentino, asociados a la producción y exportación de granos. Los grupos ambientalistas cuestionaron la falta de información acerca de su impacto en la salud humana, al ser un producto que con muy bajo procesamiento llegaría de manera casi directa a los alimentos de mayor consumo por la población. Otras sospechas radican en la alta toxicidad del glufosinato de amonio, dada la falta de control y regulación estatal respecto de la aplicación y uso de agroquímicos en el campo (Arancibia, 2013).

De hecho, ante el anuncio de la asociación estratégica entre Bioceres y Havana para la producción de golosinas con el trigo resistente a sequías (y bajo la premisa de una utilización más eficiente del agua para la elaboración de los productos de la empresa), una fuerte campaña en redes sociales impulsada por grupos ambientalistas habría logrado que la decisión fuera revocada por la empresa (*Perfil*, 17/05/2021; *Infoneus*, 24/05/2021). En el otro espectro, el sector agrícola tradicional, nucleado principalmente en la Sociedad Rural, se manifestó en contra debido a los riesgos emergentes de la imposibilidad de separar el trigo transgénico del convencional, que tendría fuertes impactos en su comercialización a mercados donde el trigo GM no se encuentra aprobado, como es el caso del mercado europeo (*Bichos de campo*, 10/09/2021). Sin dudas, la dimensión ambiental cobra cada vez una mayor relevancia en la producción del agro, y la trazabilidad y sostenibilidad de los productos es fundamental para garantizar el menor impacto posible de los eventos biotecnológicos en la salud humana y en el ambiente. Del mismo modo, desde una mirada de mercados, resta evaluar cómo su introducción beneficiará o perjudicará el acceso en tanto la aprobación de los desarrollos biotecnológicos continúen fuertemente ligados a los mercados externos.

## Conclusiones

El avance de la bioeconomía como estrategia de política ha contado con el acuerdo de un entramado de actores públicos y privados que definió una manera propia de hacer bioeconomía en el país. Tanto desde los ministerios como desde las asociaciones privadas de productores y empresarios agrícolas, se ha impulsado un modelo donde el centro ha estado puesto en el sector biotecnológico y la industrialización del sector agrícola. Otros sectores también se han ido desarrollando dentro de este modelo, como la salud humana, pero no han cobrado fuerza dentro de los discursos sobre bioeconomía en la misma forma que los señalados. Los dos casos

aquí explorados ponen de manifiesto las diversas intervenciones del Estado en los sucesivos gobiernos desde mediados de la década de los 1990 en adelante mostrando un cierto acuerdo político en la relevancia de esta estrategia como modelo de desarrollo a seguir y el papel activo y fundamental del Estado en su desarrollo.

El impulso de las biorrefinerías, principalmente orientado al mercado interno, permitió cierto grado de desarrollo de un sector que permite agregar valor en algunas cadenas agrícolas, pero aún con muchas limitaciones. La concentración de exportaciones de biodiesel en los grandes conglomerados empresariales multinacionales se presenta como una disyuntiva a resolver frente a políticas que buscan resguardar el mercado interno para los productores locales, pero que limitan su acceso al mercado exportador. En este sentido, las políticas orientadas al desarrollo de biorrefinerías quedan casi completamente asociadas al mercado local. Por otro lado, los desarrollos público-privados en I&D apoyados en las capacidades científicas desarrolladas desde el Estado y las universidades públicas han permitido grandes avances en el desarrollo de tecnologías como las desarrolladas por INDEAR-Bioceres que podrían tener un fuerte impacto en los mercados internacionales. Sin embargo, la promoción estatal de estas tecnologías no puede estar escindida de estudios y análisis de información sobre su impacto ambiental y en la salud, ámbitos donde las políticas, regulaciones y fiscalización estatales han sido en casos ineficientes y en otros, hasta inexistentes.

La bioeconomía ha estado presente de manera sostenida en las políticas impulsadas por los sucesivos gobiernos a partir de un entramado institucional estatal que incluye políticas públicas de promoción del sector, marcos regulatorios, e intervenciones de organismos especializados como universidades, centros de investigación e institutos de desarrollo sectorial. Esto no implica que la bioeconomía haya estado en el centro de las políticas estratégicas ni haya ocupado un lugar preponderante en las agendas,

sino que su relevancia se ha sostenido independientemente de la orientación política de cada uno dentro del ámbito de las políticas estatales. Una serie de políticas públicas han generado las condiciones para su desarrollo, logrando, en asociación con el avance y la experiencia del sector privado, la emergencia de algunos sectores clave como son los analizados en este artículo de investigación. Por un lado, sin dudas, otros condicionamientos políticos afectan el crecimiento de estos sectores y otros dentro de la bioeconomía, sobre todo asociados a las limitaciones impuestas por la inestabilidad macroeconómica, cambiaria, y la falta de inversión. Por otro lado, en relación a los impactos negativos y cuestionamientos que han tenido muchos de los procesos asociados a la bioeconomía, la regulación estatal en materia del uso de buenas prácticas, así como de la protección del ambiente y las poblaciones —principalmente rurales— ha sido escasa y requiere de una participación más activa. Por ello, una estrategia de desarrollo basada en la bioeconomía requiere un diseño coordinado capaz de reunir a todos los actores —ya sean de las distintas áreas de la política pública (por ejemplo, macroeconomía, finanzas, comercio, agricultura, industria, ciencia y tecnología, salud y ambiente), del sector privado y sectores de la sociedad civil—, y facilitar la interacción con otras economías a todos los niveles.

## Agradecimientos

Las autoras agradecen la financiación del Ministerio Federal de Alimentos y Agricultura de Alemania (BMEL) (subvención número 2219NR291) y de la Universidad de Münster a través del proyecto de investigación “Transformación y gobernanza de la sostenibilidad en las bioeconomías sudamericanas” (SABio).

## Referencias bibliográficas

Anlló, G., Añon, M., Bassó, S., Bellinzoni, R. & Bisang, R. (2016). *Biotecnología argentina al año 2030*. Disponible en: [tecnologico.net/images/adjuntos/Observatorio/biotecnologia-argentina-al-ano-2030-.pdf

Apertura. \(2021, Junio\). Bioceres a fondo. Quiero ReTrucco. \*Revista Apertura\*. Núm. 330: 24-41.

Aramendis, R. H., Rodríguez, A. G. & Krieger Merico, L. F. \(2018\). \*Contribuciones a un gran impulso ambiental en América Latina y el Caribe: Bioeconomía\*. Santiago de Chile: CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Arancibia, F. \(2013\). Challenging the bioeconomy: The dynamics of collective action in Argentina. \*Technology in Society\*. 35 \(2\), 79-92.

Aranda, D. \(2015\). \*Tierra arrasada: Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI\*. Buenos Aires: Sudamericana.

ArgenBio. \(2020\). \*Características de los cultivos transgénicos adoptados en Argentina \(19-04-2020\)\*. Disponible en: <https://www.argenbio.org/cultivos-transgenicos/12548-caracteristicas-de-los-cultivos-transgenicos-adoptados-en-argentina>

ArgenBio. \(2021a\). \*Evolución superficie de cultivos GM\*. Disponible en: <https://www.argenbio.org/recursos/66-estadisticas-isaaa/128-evolucion-superficie-gm>

ArgenBio. \(2021b\). \*Los cultivos transgénicos en Argentina\*. Disponible en: <https://www.argenbio.org/cultivos-transgenicos/197-los-cultivos-transgenicos-en-argentina>

Arza, V. & van Zwanenberg, P. \(2014\). The politics of technological upgrading: International transfer to and adaptation of GM cotton in Argentina. \*World Development\*. 59: 521-534.

Backhouse, M., Lehmann, R., Lorenzen, K., Puder, J., Rodríguez, F. & Tittor, A. \(2021\). \*Contextualizing the Bioeconomy in an Unequal World: Biomass Sourcing and Global Socio-Ecological Inequalities\*. En M. Backhouse, R. Lehmann, K. Lorenzen, J. Puder, F. Rodríguez & A. Tittor \(Eds.\). \*Bioeconomy and Global Inequalities\* \(pp. 3-22\). Londres: Palgrave Macmillan.

BCR. \(2017\). \*La industria del biodiesel en Argentina\*. Disponible en: \[244\]\(http://carbido.com.ar/wp-</a></p></div><div data-bbox=\)](https://www.polo-</a></p></div><div data-bbox=)

- content/uploads/2017/10/Artículos-Semanal-BCR-17\_09\_01.pdf
- BCR. (2019). *Biodiesel: con menor producción que en 2018, este año el consumo doméstico argentino superará las exportaciones*. En *Bolsa de Comercio de Rosario*. Disponible en: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/biodiesel-con>
- Biber-Freudenberger, L., Basukala, A. K., Bruckner, M. & Börner, J. (2018). Sustainability performance of national bio-economies. *Sustainability*. 10 (8): 1-20.
- Biber-Freudenberger, L., Ergeneman, C., Förster, J. J., Dietz, T. & Börner, J. (2020). Bioeconomy futures: Expectation patterns of scientists and practitioners on the sustainability of bio-based transformation. *Sustainable Development*. Vol. 28, Núm.5: 1-16.
- Bichos de campo. (2021, 10 de septiembre). *Preocupación ruralista por la extendida siembra del trigo HB4: 55 mil hectáreas entre 225 productores*. Disponible en: <https://bichosdecampo.com/preocupacion-ruralista-por-la-extendida-siembra-del-trigo-hb4-55-mil-hectareas-entre-225-productores/>
- Bioökonomierat. (2015). *A report from the German Bioeconomy Council Bioeconomy Policy (Part II) Synopsis of National Strategies around the World*. Disponible en: [https://bioekonomierat.de/fileadmin/international/Bioeconomy-Policy\\_Part-II.pdf](https://bioekonomierat.de/fileadmin/international/Bioeconomy-Policy_Part-II.pdf)
- Birch, K., Levidow, L. & Papaioannou, T. (2010). Sustainable capital? The neoliberalization of nature and Knowledge in the European 'Knowledge-based bio-economy'. *Sustainability*. 2 (9): 2.898-2.918.
- Bisang, R. & Trigo, E. (2017). *Bioeconomía Argentina. Modelos de negocios para una nueva matriz productiva*. Disponible en: <https://www.bolsadecereales.com/download/documentos/documento1/77>
- BRDB. (2001). *Fostering the bioeconomy revolution in Biobased Products and Bioenergy. An environmental approach*. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA436067.pdf>
- Bugge, M. M., Hansen, T., & Klitkou, A. (2016). What is the bioeconomy? A review of the literature. *Sustainability*. 8 (7): 1-22.
- CONABIA. (2020). *CONABIA | Argentina.gob.ar*. Sitio oficial del Estado Argentino. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/bioeconomia/biotecnologica/conabia>
- Constantini, P. & Di Paola, M. M. (2019). *Programa RenovAr: ¿éxito o fracaso?* 1-11. Disponible en: [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)
- Córdoba, D., Chiappe, M., Abrams, J. & Selfa, T. (2018). Fuelling Social Inclusion? Neo-extractivism, State-Society Relations and Biofuel Policies in Latin America's Southern Cone. *Development and Change*. 49 (1), 63-88.
- Coremberg, A. (2019). *Medición de la bioeconomía en Argentina: Hacia una cuenta satélite*. Disponible en: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioeconomia/\\_archivos//Medicion\\_de\\_la\\_Bioeconomia2018.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioeconomia/_archivos//Medicion_de_la_Bioeconomia2018.pdf)
- Deciancio, M., Siegel, K. M., Kefeli, D., Queiroz Stein, G. & Dietz, T. (2022). *The politics of bioeconomy and sustainable development*. En M. Deciancio, P. Nemiña & D. Tussie (Eds.). (pp. 329-345). Londres: *Handbook on the politics of International Development*. Elgar.
- Delvenne, P. (2017). *Embedded Promissory Futures: The Rise of Networked Agribusiness in Argentina's Bioeconomy*. En V. Pavone & J. Goven (Eds.). *Bioeconomies: Life, Technology, and Capital in the 21st Century* (pp. 227-249). Londres: Palgrave Macmillan.
- Delvenne, P., Vasen, F. & Vara, A. M. (2013). The 'soy-ization' of Argentina: The dynamics of the 'globalized' privatization regime in a peripheral context. *Technology in Society*. 35 (2): 153-162.
- Dietz, T., Börner, J., Förster, J. J. & von Braun, J. (2018). Governance of the bioeconomy: A

- global comparative study of national bioeconomy strategies. *Sustainability*. 10 (9): 1-20.
- Epifanio, D. & Ernst, C. (2019). La cadena de suministro de biodiésel en Argentina: ¿una oportunidad para el avance social? En *Documentos de Trabajo* (Núm. 29). Disponible en: [www.ilo.org/buenosaires](http://www.ilo.org/buenosaires)
- EU. (2007). *En Route to the Knowledge-Based Bio-Economy*. Disponible en: [https://dechema.de/dechema\\_media/Downloads/Positionspapier/Cologne\\_Paper.pdf](https://dechema.de/dechema_media/Downloads/Positionspapier/Cologne_Paper.pdf)
- Feeney, R., Perez, C. & Clay, P. Mac. (2016). Bio-ceres: AG biotechnology from Argentina. *International Journal on Food System Dynamics*. 7 (2): 92-115.
- Giarracca, N. (2017). "Estudios rurales y movimientos sociales: Miradas desde el sur". Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Giraudó, M. E. (2020). Dependent development in South America: China and the soybean nexus. *Journal of Agrarian Change*. 20 (1): 60-78.
- Giraudó, M. E., & Grugel, J. (2022). Imaginaries of Soy and the Costs of Commodity-led Development: Reflections from Argentina. *Development and Change*. 0 (0): 1-31.
- Gordillo, G., & Hirsch, S. (2008). Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina Histories of Invisibilization and Reemergence. *Journal of Latin American Anthropology*. 8 (3): 4-30.
- Infonews. (2021, 24 de Mayo). *La respuesta de Havanna por los alfajores transgénicos*. Disponible en: <https://infonews.com/havanna/la-respuesta-havanna-los-alfajores-transgenicos-n344292>
- Juerges, N., & Hansjürgens, B. (2018). Soil governance in the transition towards a sustainable bioeconomy. A review. *Journal of Cleaner Production*. 170: 1.628-1.639.
- Lapegna, P. (2015). Popular Demobilization, Agribusiness Mobilization, and the Agrarian Boom in Post-Neoliberal Argentina. *Journal of World-Systems Research*, 21 (1): 69-87.
- Lapegna, P. (2016). Genetically modified soybeans, agrochemical exposure, and everyday forms of peasant collaboration in Argentina. *Journal of Peasant Studies*, 43 (2): 517-536.
- Lapegna, P., & Perelmuter, T. (2020). Genetically modified crops and seed/food sovereignty in Argentina: scales and states in the contemporary food regime. *Journal of Peasant Studies*. 47 (4): 700-719.
- Leguizamón, A. (2014). Modifying Argentina: GM soy and socio-environmental change. *Geoforum*. 53: 149-160.
- Lengyel, M., & Zanazzi, L. (2020). *Bioeconomía y desarrollo en la Argentina: oportunidades y decisiones estratégicas*. Disponible en: <http://www.ciecti.org.ar/publicaciones/bioeconomia-y-desarrollo-en-la-argentina-opportunidades-y-decisiones-estrategicas/>
- Loray, R. (2015). ¿La bioeconomía como modelo de desarrollo?: Recursos naturales y políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. *Revista Estado y Políticas Pública*. Vol. 3, Núm. 5: 99-118.
- MAGyP (2021). *OGM vegetal: Eventos con autorización comercial*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/alimentos-y-bioeconomia/ogm-vegetal-eventos-con-autorizacion-comercial>
- MAGyP (2021). *Informe Biocombustibles Enero 2021*. Disponible en: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioenergia/informes/\\_archivos/000005\\_Informes\\_Biocombustibles\\_2021/210100\\_Informe\\_biocombustibles\\_enero\\_2021\).pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioenergia/informes/_archivos/000005_Informes_Biocombustibles_2021/210100_Informe_biocombustibles_enero_2021).pdf)
- Massei, F. (2017). *La nueva era de las energías renovables*. En G. Casabianca (Ed.). *La UBA y la energía: desafíos energéticos en la Argentina* (pp. 57-64). Buenos Aires: EUDEBA. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/157498335.pdf#page=58>
- Mayumi, K. (2009). Nicholas georgescu-roegen: His bioeconomics approach to development and change. *Development and Change*. 40 (6): 1.235-1.254.
- Mazzucato, M. (2013). Financing innovation: Creative destruction vs. destructive creation.

- Industrial and Corporate Change*. 22 (4): 851-867.
- McCormick, K., & Kautto, N. (2013). The Bioeconomy in Europe: An Overview. *Sustainability (Switzerland)*. 5 (6): 2.589-2.608.
- MinCyT (2012a). *Biorrefinerías: Bioenergía, Polímeros y Compuestos Químicos - Documento de referencia*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/biorrefinerias-doc.pdf>
- MinCyT (2012b). *Biorrefinerías: Bioenergía, Polímeros y Compuestos Químicos - Plan Operativo 2012-2015*. Disponible en: <https://www.eeaoc.gob.ar/wp-content/uploads/2018/11/34-3-9.pdf>
- MinCyT (2012c). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020 - Lineamientos estratégicos 2012-2015*. Disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>
- Newell, P. (2009). Bio-hegemony: The political economy of agricultural biotechnology in Argentina. *Journal of Latin American Studies*. 41 (1): 27-57.
- OECD. (2009). *The Bioeconomy to 2030. Designing a Policy Agenda. Main Findings and Policy Conclusions*. 18. Disponible en: <https://www.oecd.org/futures/long-termtechnologicalsocialchallenges/42837897.pdf>
- Oliveira, G., & Hecht, S. (2016). Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America. *Journal of Peasant Studies*. 43 (2): 251-285.
- Otero, G., & Lapegna, P. (2016). Transgenic Crops in Latin America: Expropriation, Negative Value and the State. *Journal of Agrarian Change*. 16 (4): 665-674.
- Paolilli, M. C., Cabrini, S. M., Pagliaricci, L. O., Fillat, F. A., & Bitar, M. V. (2019). Importancia de la cadena de soja en Argentina. *Revista de Tecnología Agropecuaria*. 10 (39): 42-46.
- Pavone, V. & More, D. (2012). Ciencia, neoliberalismo y bioeconomía. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*. Vol. 7 (20): 1-15. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/924/92424169013.pdf>
- Perfil. (2021, 17 de Mayo). 'Chau Havanna': polémica por el acuerdo de uso de trigo transgénico en alimentos. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/chau-havanna-polemica-por-acuerdo-de-uso-de-trigo-transgenico-en-alimentos.phtml>
- Pfau, S. F., Hagens, J. E., Dankbaar, B., & Smits, A. J. M. (2014). Visions of sustainability in bioeconomy research. *Sustainability*. Vol. 6 (3): 1.222-1.249.
- Phélinas, P., & Choumert, J. (2017). Is GM Soybean Cultivation in Argentina Sustainable? *World Development*. Vol. 99: 452-462.
- Priefer, C., Jörisen, J. & Frör, O. (2017). Pathways to shape the bioeconomy. *Resources*. Vol. 6 (1): 1-23.
- Puyana, A., & Constantino, A. (2013). Sojización y enfermedad holandesa en Argentina: ¿la maldición verde? *Problemas Del Desarrollo*. Vol. 44 (175): 81-100.
- Rodríguez, A., Mondaini, A. O., & Hirschfeld, M. A. (2017). *Bioeconomía en América Latina y el Caribe. Contexto global y regional y perspectivas*. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42427/1/S1701022\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42427/1/S1701022_es.pdf)
- Siegel, K. M., & Bastos Lima, M. G. (2020). When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America. *World Development*. Vol. 135 (11): 105-153.
- Siegel, K. M., Deciancio, M., Kefeli, D., Queiroz-Stein, G., & Dietz, T. (2022). Fostering Transitions Towards Sustainability? The Politics of Bioeconomy Development in Argentina, Uruguay, and Brazil. *Bulletin of Latin American Research*. 1-16.
- Sili, M., & Dürr, J. (2022). Bioeconomic Entrepreneurship and Key Factors of Development: Lessons from Argentina. *Sustainability*. Vol. 14 (4): 24-47.

- Slipak, A. M. (2015). *Argentina y el debate sobre el modelo productivo: la encrucijada de la re-primarización y las nuevas formas de dependencia*. En M. Svampa (Ed.). *El Desarrollo en cuestión. Actores, disputas y modelos de desarrollo en la Argentina Contemporánea* (pp. 39-66). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: [https://www.academia.edu/download/44600817/Slipak\\_-\\_Cap\\_Libro\\_UNGS\\_2015.pdf](https://www.academia.edu/download/44600817/Slipak_-_Cap_Libro_UNGS_2015.pdf)
- Stark, S., Biber-Freudenberger, L., Dietz, T., Escobar, N., Janosch, J., Henderson, J., Laibach, N., Börner, J., Escobara, N., Förster, J. J., Henderson, J., Laibach, N. & Börner, J. (2022). Sustainability implications of transformation pathways for the bioeconomy. *Sustainable Production and Consumption*. Vol. 29: 215-227.
- Stefani, F. D. (2017). *Evolución del presupuesto del Ministerio de Ciencia , Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), y de la función Ciencia y Técnica del presupuesto nacional Resumen y reflexiones*. Buenos Aires: Departamento de Física, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Observatório Social de América Latina*. Disponible en: <http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo59.pdf>
- Teubal, M. (2009). *Expansión de la soja transgénica en la argentina*. En M. Pérez, S. Schlesinger, & T. A. Wise (Eds.). *Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola. Lecciones desde América Latina* (pp. 73-90). Buenos Aires: Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE). Disponible en: <https://www.bu.edu/eci/files/2019/06/PromesaPeligroBookJune09.pdf>
- Teubal, M., & Palmisano, T. (2015). ¿Hacia la reprimarización de la economía? En torno del modelo extractivo en la posconvertibilidad. *Realidad Económica*. Vol. 296: 55-75.
- Tittor, A. (2021). The key role of the agribusiness and biotechnology sectors in constructing the economic imaginary of the bioeconomy in Argentina. *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol. 23, Núm. 2: 213-226.
- Trento, N. P. (2020). The conflict over GM soybean seed saving in Argentina : ground rent , social actors , biotechnology , and intellectual property rights. *Globalizations*, 0 (0): 1-19.
- Trigo, E., Morales, E. V., Grassi, L., Losada, J., Dellisanti, J. P., Molinari, M. E., Murmis, M. R., Almada, M. & Molina, S. (2017). *Bioeconomía Argentina. Visión desde Agroindustria*. Disponible en: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioeconomia/\\_archivos/000000\\_BioeconomiaArgentina.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioeconomia/_archivos/000000_BioeconomiaArgentina.pdf)
- Trigo, E., Regúnaga, M., Acquaroni, M., Jimenez, F. & Peña-Farinaccia, J. (2012). *Biorrefinerías en la República Argentina: análisis del mercado potencial para las principales cadenas de valor*. Disponible en: <https://docplayer.es/30225059-Biorrefinerias-en-la-republica-argentina-analisis-del-mercado-potencial-para-las-principales-cadenas-de-valor.html>
- Trigo, E., Regunaga, M., Costa, R., Wierny, M., & Coremberg, A. (2015). *La bioeconomía argentina: alcances, situación actual y oportunidades para el desarrollo sustentable*. Buenos Aires: Bolsa de Cereales de Buenos Aires. [https://grupobioeconomia.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/La\\_Bioeconomia\\_Argentina\\_-\\_Alcances\\_situacion\\_actual\\_y\\_oportunidades.pdf](https://grupobioeconomia.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/La_Bioeconomia_Argentina_-_Alcances_situacion_actual_y_oportunidades.pdf)
- Vivien, F. D., Nieddu, M., Befort, N., Debref, R., & Giampietro, M. (2019). The Hijacking of the Bioeconomy. *Ecological Economics*. 159: 189-197.
- Wierny, M., Coremberg, A., Costa, R., Trigo, E. & Marcelo, R. (2015). *Medición de la bioeconomía: cuantificación del caso argentino*. Buenos Aires: Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioeconomia/\\_archivos/000000\\_BioeconomiaArgentina.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bioeconomia/_archivos/000000_BioeconomiaArgentina.pdf)
- WTO. (2019). *UE - Biodiesel* (Vol. 1). Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/1pagesum\\_s/ds473sum\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/1pagesum_s/ds473sum_s.pdf)



# Ciencia, tecnología y logística en la Antártida: *Implicancias estratégicas en el desarrollo de nuevas capacidades nacionales*

*Science, technology and logistics in Antarctica:  
Strategic implications in the development of new national capacities*

**Por Bernardino Santamarina\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 03 de agosto de 2022.

## RESUMEN

La logística ha sido, y continúa siendo, un factor sustancial para el sostenimiento de los derechos que los países signatarios del Tratado Antártico ejercen en el continente. Asimismo, es el comportamiento de los Estados, y su voluntad por lograr determinados objetivos de política exterior, lo que guía el desarrollo de capacidades tendientes a ampliar el espectro de las actividades científicas de acuerdo a los postulados que rigen sobre el Sistema Antártico. Entendiendo que los aportes científico-tecnológicos constituyen un componente insoslayable en el análisis de los sistemas logísticos, este artículo de investigación propone dilucidar los vínculos existentes entre los avances del sector y el afianzamiento de las capacidades antárticas nacionales, a la luz de las experiencias en que la ciencia y la tecnología obraron en

favor de una optimización de las actividades logísticas en el continente blanco. Se pretende así identificar elementos comunes susceptibles de contribuir a la adopción de nuevas políticas públicas para el desarrollo nacional, en el debido cumplimiento de los intereses sobre el espacio antártico.

**Palabras clave:** *Antártida, Ciencia y Tecnología, Logística Antártica, Desarrollo, Capacidades Nacionales.*

## ABSTRACT

Logistics has been, and continues to be, a substantial factor in sustaining the rights that the signatory countries of the Antarctic Treaty exercise on the continent. Likewise, it is the behavior of the States, and their will to achieve certain foreign policy objectives, that guides the development of capacities aimed at broadening the spectrum of scientific activities

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Diplomado Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Maestrando en Defensa Nacional en la Universidad Nacional de la Defensa. Correo electrónico: bernarsantamarina@gmail.com

according to the postulates that govern the Antarctic System. Understanding that scientific-technological contributions constitute an unavoidable component in the analysis of logistics systems, this work proposes to elucidate the existing links between the advances of the sector and the consolidation of national antarctic capacities, in the light of the experiences in which science and technology worked in favor of an optimization of logistics activities on the white continent. It is thus intended to identify common elements likely to contribute to the adoption of new public policies for national development, in due compliance with the interests about Antarctica.

**Keywords:** *Antarctica, Science and Technology, Antarctic Logistics, Development, National Capabilities.*

## Introducción

Si bien la Antártida se presenta como una zona de paz sin plantear inconvenientes inmediatos para la Argentina, el accionar británico desde las Islas Malvinas y la posibilidad de que en el futuro sea revisado el sentido cooperativo con que rige actualmente el Sistema del Tratado Antártico, hace que la situación del país pueda girar hacia un escenario mucho más comprometedor.

Son varios los países que han avanzado en el fortalecimiento de sus competencias sobre el territorio antártico, no sólo desde la cooperación internacional, sino también mediante una eficiente coordinación entre sus agencias gubernamentales, institutos de investigación y sectores del entramado productivo. Asumir los desafíos que imponen las dinámicas globales requiere necesariamente redefinir estrategias de vinculación con el entorno internacional. Para ello, resulta preciso diseñar e implementar políticas acordes para una efectiva defensa de los intereses nacionales, que se encuentren alineadas con los objetivos de política exterior y se circunscriban a un determinado proyecto de desarrollo. Desde los últimos años, y por

distintos motivos, la Argentina no ha logrado concebir un proyecto integral orientado a reconfigurar sus prioridades en el Atlántico Sur y la Antártida, a pesar de su proximidad. No obstante, el país cuenta con una serie de capacidades tanto logísticas como científico-tecnológicas, surgidas al calor del desarrollo de industrias estratégicas<sup>1</sup>, que permitieron hasta hoy el sostenimiento de su presencia antártica. Potenciar esas capacidades y definir criterios comunes que orienten el *para qué* de sus desarrollos, se vislumbra como una tarea indispensable para afrontar los desafíos de una agenda global que interpela por su renovado interés hacia estas latitudes y, particularmente, hacia el continente blanco.

Tomando aquello en consideración, es propósito de este artículo de investigación<sup>2</sup> analizar el desarrollo de las capacidades logísticas con las que el país opera en la Antártida, y dilucidar las posibilidades que otorga la industria aeroespacial para la optimización de las actividades antárticas nacionales.

- 
- 1 Se entiende por “estratégicas” a aquellas industrias vinculadas a los sectores productivos que son de especial relevancia para el crecimiento de un país, tanto por su participación en el desarrollo económico como por su contribución a la defensa y a la seguridad. Debido a estas características, las mismas tienden a estar administradas bajo la órbita estatal. Si bien pueden variar en función de la capacidad y especialización de cada Estado, la mayoría de los países identifica como *estratégicos* a sectores como el de transporte, el energético, el naval, el aeroespacial o el armamentístico.
  - 2 Este artículo fue elaborado como resultado del proceso de investigación llevado a cabo en el marco de la agenda de trabajo antártico “Argentina Bicontinental” de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior.

## Un entorno estratégico

La renovada importancia que han adquirido los mares y los océanos durante los últimos años en el escenario geopolítico mundial, a partir de la existencia de yacimientos petrolíferos, recursos ictícolas, biológicos y mineros –y la posibilidad tecnológica de ser explotados de manera rentable–, obliga a los Estados ribereños a extender el control soberano sobre estos espacios y contar con la infraestructura financiera, científica y logística necesaria para ejercerlo (Koutoudjian y Martin, 2015). Esta relevancia estratégica de los océanos, y sus flujos comerciales, potencia el valor de la Antártida –y particularmente del Sector Antártico Argentino<sup>3</sup>– como un territorio indispensable para las operaciones que se pretendan desarrollar en el Atlántico Sur Occidental, entendiéndose que uno de sus más cercanos accesos se da a través de este espacio oceánico. La Antártida por sí misma implica, a su vez, una región altamente estratégica que puede ser comprendida tanto por sus recursos naturales como por su situación jurídica (Magnani, 2020).

Si bien el continente engloba potencialidades económicas a partir de su enorme fuente de agua dulce, recursos vivos, minerales y energéticos, el Tratado Antártico regula el comportamiento de los Estados con presencia en el continente bajo parámetros cooperativos, y con fines exclusivamente pacíficos y científicos (Colacrai, 2018; Quirno Costa, 2019; Magnani, 2020), lo cual impide la explotación

comercial. No obstante, esta situación podría cambiar hacia el año 2048, cuando se revise el Protocolo sobre la Protección del Medio Ambiente de 1991, con la probabilidad de que en un futuro se desarrollen acciones unilaterales de países interesados en usufructuar los recursos que la región provee, y se ponga en discusión el sentido cooperativo con que opera actualmente la dinámica interestatal. Un escenario semejante pone de manifiesto las asimetrías de poder entre los Estados, no sólo signatarios del Tratado, sino también aquellos interesados en formar parte de la gobernanza antártica, que en los últimos años han venido incrementando sus presupuestos de manera significativa para el sostenimiento de sus actividades (Colacrai, 2018).

Al igual que en el resto de los países antárticos, la utilización de las capacidades estatales argentinas para la presencia en el continente responde a la voluntad de los Estados por ejercer su autoridad en el territorio como muestra de poder y soberanía. Es por eso que la logística antártica adquiere un rol sustancial en el ejercicio de los derechos que los países signatarios del Tratado Antártico tienen sobre el mismo. Esta capacidad puede englobarse bajo el concepto de *soft power* (poder blando)<sup>4</sup>, entendido como el dominio de una mejor conectividad entre los puntos de acceso, medios de traslado, bases y puntos de proyección hacia la Antártida, y apartándose de la clásica defi-

---

3 Corresponde al sector comprendido entre los meridianos 74° O y 25° O, el paralelo 60° S y el Polo Sur, y forma parte de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Vale aclarar que el mismo se encuentra superpuesto parcialmente -entre el Polo Sur y la península antártica- con el área oriental del sector reclamado por Chile, y totalmente con el sector reclamado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

---

4 En la disciplina de las relaciones internacionales, este término alude a las capacidades de un actor político para ejercer su autoridad sobre otros actores mediante elementos de atracción culturales e ideológicos (o logísticos, en virtud de la idea aquí citada). Tanto el *“soft power”* como el *“hard power”* (utilización de medios coercitivos, tanto militares como económicos) son términos acuñados por el autor Joseph Nye en su obra: *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004).

nición de *hard power* (poder duro) enfocado exclusivamente en las acciones coercitivas para la defensa del territorio (Flesia, 2019). En este sentido, el ejercicio de soberanía se manifiesta en el desarrollo de capacidades que tiendan a ampliar el espectro de las actividades, en clara sintonía con los postulados que rigen sobre el Sistema Antártico.

El régimen de este sistema está determinado por el desarrollo de la investigación científica y cuestiones de tipo logístico y técnico, lo cual implica una multiplicidad de requerimientos a los que sólo se puede acceder mediante grandes inversiones o adecuadas estrategias de cooperación internacional. En línea con lo señalado, la implementación de una estrategia que oriente a la industria intensiva en tecnología hacia el desarrollo de nuevas capacidades antárticas, se erige como un trabajo impostergable si consideramos el entorno estratégico y de complejidad creciente en el que el país se encuentra inmerso.

Una mayor y mejor presencia dependerá de una resignificación del posicionamiento estratégico nacional, en el que el país se destaque por el sostenimiento de la actividad científico-tecnológica, nuevas formas de cooperación internacional, y la posibilidad de brindar a otros países los servicios y el conocimiento necesarios para las operaciones antárticas. Por lo tanto, siendo uno de los países que se encuentran más próximos al continente y ostentando una considerable tradición histórica de presencia en el mismo, cabe preguntarse cómo se posiciona nuestro país ante este contexto que lo interpela y, sobre todo, qué tiene para ofrecer.

### ¿Ciencia para la logística o logística para la ciencia?

La presencia argentina en la Antártida se encuentra estrechamente ligada al desarrollo científico y tecnológico. Incluso antes del establecimiento del Sistema del Tratado Antártico, y su respectivo marco legal en función pacífica de los intereses estatales, las activida-

des con las que el país manifestaba sus pretensiones de soberanía sobre el continente blanco estuvieron signadas por el afán de impulsar la investigación científico-tecnológica<sup>5</sup>.

En un contexto donde desde el Estado se priorizaba la actividad científica como subsidiaria del desarrollo técnico e industrial, y en el que los planes de gobierno tendían a impulsar de manera creciente a aquellos sectores considerados “estratégicos” bajo la órbita militar (Hurtado, 2010), comenzó a forjarse el grueso de las capacidades argentinas para las operaciones antárticas. Desde mediados de la década del '40, se llevaron a cabo algunos de los proyectos elaborados para la exploración del sector antártico argentino<sup>6</sup>. En ellos se contemplaba la adquisición de un barco rompehielos, la construcción de bases y las expediciones que más tarde darían lugar al inicio de las Campañas Antárticas Anuales –continuadas al día de hoy– para la realización de las tareas científico técnicas y de reaprovisionamiento en víveres, combustible y equipamientos.

---

5 El 21 de febrero de 1904, se inicia la ocupación permanente de la Antártida Argentina con el izamiento del pabellón nacional en las islas Orcadas del Sur, luego de que el presidente Julio A. Roca firmara el decreto N° 3.073 que crearía al Observatorio Meteorológico y Magnético de las Orcadas del Sur (actual Base Orcadas). Este hecho constituye uno de los títulos de soberanía más importantes que tiene el país en la materia, ya que a partir de entonces pasó a ser la instalación humana permanente más antigua en la historia del continente.

6 Muchas de estas iniciativas pueden atribuirse al entonces coronel Hernán Pujato (1904-2003), fundador de las primeras bases antárticas en el país y primer director del Instituto Antártico Argentino, durante las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón.

Mediante el decreto N° 7.338 de 1951, el Poder Ejecutivo Nacional crea el Instituto Antártico Argentino con el objeto de dirigir y ejecutar las investigaciones científico técnicas vinculadas al continente. Años más tarde, en 1969, se sentaron las bases jurídicas para el planeamiento, programación y dirección de la actividad antártica a través de la creación de la Dirección Nacional del Antártico (DNA), que estaría bajo la órbita del Ministerio de Defensa hasta el 2003, cuando pasó a formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto. El objetivo de este organismo consistiría en dirigir y controlar la actividad antártica argentina en línea con la política y objetivos estratégicos nacionales (Colacrai, 2018; Quirno Costa, 2020).

El papel que tuvieron las Fuerzas Armadas en el proceso con que se iniciaron las actividades argentinas en la Antártida fue determinante. La Armada (ARA), a través de sus medios aeronavales, embarcaciones y sistemas de apoyo logístico, constituyó el único sector capaz de sostener el programa antártico desde sus orígenes hasta en la actualidad<sup>7</sup>. Lo mismo puede afirmarse en relación al rol del Sistema de Defensa para dirigir tanto instituciones científico-técnicas como empresas estatales encargadas de desarrollar otros sectores igualmente estratégicos –como el aeroespacial o el

nuclear– en cumplimiento con los objetivos de la estrategia nacional.

Procesos similares se dieron en la mayoría de los países con presencia antártica, sin embargo, durante los últimos años varios de ellos han logrado optimizar sus operaciones logísticas a partir de la articulación entre actores estatales y sectores de la sociedad civil, como empresas –tanto de capitales públicos, privados o mixtos– proveedoras de tecnologías de punta aplicadas al desarrollo logístico antártico. Un ejemplo de esto, se ve con el objetivo de Australia de afianzar a la ciudad de Hobart, en el estado de Tasmania, como principal punto de acceso a la Antártida Oriental, de manera que más programas nacionales puedan establecer sus operaciones en la *Tasmanian Polar Network (TPN)*<sup>8</sup>, una organización que aglutina numerosas empresas, instituciones académicas y agencias del estado de Tasmania con el objeto de promover la actividad comercial y científica en la Antártida. Es preciso detenerse en el caso australiano, no sólo porque el país oceánico presta sus servicios a los Programas Antárticos Nacionales de buena parte de los países con presencia en el continente –como los de los Estados Unidos, Nueva Zelanda, China, Noruega, Francia, Italia, Corea del Sur e India–, sino también porque las características de su acceso a la Antártida se asemejan a las de la Argentina, representando un caso significativo para el estudio que aquí se pretende desarrollar. En efecto, la *Tasmanian Polar Network (TPN)* es la entidad más importante con la que Australia efectúa sus operaciones antárticas. El organismo está compuesto por más de setenta miembros entre los que se encuentran numerosas empresas –muchas de capitales públicos y propiedad del estado de Tasmania– que abarcan un amplio arco del sector industrial australiano, así como organi-

---

7 De las seis bases permanentes (Belgrano II, Carlini, Esperanza, Marambio, Orcadas y San Martín) y siete bases temporarias (Brown, Cámara, Decepción, Matienzo, Melchior, Petrel y Primavera), sólo dos (Carlini y Brown) son administradas por la Dirección Nacional del Antártico (DNA). En tanto que el resto de las bases es administrado por el Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto Antártico (COCOANTAR) dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO).

---

8 Véase: <https://tasmanianpolarnetwork.com.au/>

zaciones de investigación científica y agencias gubernamentales, tendientes a asesorar sobre cuestiones antárticas, subantárticas y del Océano Austral, y que reparten sus tareas en distintos ámbitos: operaciones polares, transporte y logística, equipamiento y servicios especializados, educación e investigación, pesca y actividades turísticas.

Alrededor de estos ejes operativos funcionan distintas empresas especializadas en los servicios más diversos. Se destacan compañías eléctricas, de fabricación y construcción de acero, de ingeniería mecánica, de equipos para bases y travesías polares, proveedoras de servicios aéreos y tecnología de aviación para climas fríos, servicios de transporte marítimo, portuarios, mantenimiento de barcos y apoyo en alta mar, soluciones satelitales, de salud, ambientales y gestión de residuos, entre otros<sup>9</sup>. Cabe destacar que la *Tasmanian Polar Network* está dirigida por un Comité Ejecutivo que se renueva cada año, compuesto por representantes de los miembros asociados y funcionarios gubernamentales, y se financia tanto mediante cuotas anuales de membresía por parte de sus socios, como por la subvención anual a través del *Department of State Growth* del gobierno de Tasmania. Pero el accionar de Australia no es el único al que se debe prestar especial atención. Desde los últimos años, Chile está decididamente abocado a establecer la comuna de Punta Arenas, capital de la Región de Magallanes, como el principal punto de acceso a la Antár-

tida. El proyecto –por demás avanzado– del Centro Antártico Internacional (CAI)<sup>10</sup> busca generar un espacio de cooperación nacional, regional e internacional con infraestructura de primer orden para el desarrollo de la ciencia y la cultura antártica, y convertir a Punta Arenas en el principal centro de soporte logístico para las expediciones al continente blanco. El CAI, que contará con tres grandes áreas: científica, logística y de esparcimiento, es impulsado por instituciones como el Instituto Antártico Chileno, la Universidad de Magallanes, y el gobierno de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, mediante el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas, el cual reconoce el valor estratégico con que ya cuenta esta ciudad. Con el proyecto, Chile pretende potenciar la colaboración científica que mantiene con más de treinta países y facilitar el sostenimiento logístico internacional para los programas antárticos, el turismo y la población local, siendo un aporte sustancial para el desarrollo de las industrias vinculadas a los sectores intervinientes. Si bien el país trasandino, es un actor importante para la Argentina en materia de cooperación sobre cuestiones antárticas, la progresiva relevancia de Punta Arenas debe ser un motivo de especial interés, si se pretende de la misma manera apuntalar a nuestro país como la principal puerta de entrada a la Antártida.

Por otra parte, también los Estados Unidos ha procurado tener una mejor conectividad a sus puntos de acceso al continente, mediante la construcción de una nueva pista de aterrizaje sobre nieve compactada en su base McMurdo, que permite continuar la ruta aérea desde el aeropuerto de Christchurch en Nueva Zelanda hasta la base Amundsen-Scott en el Polo Sur. Con igual sentido, se ha provisto de equipos de alta tecnología para otros factores logísticos de importancia en el abastecimiento de las bases como, por ejemplo, en la generación de

---

9 *Alpha Electris, Astrotec, Elphinstone, Helicopter Resources, Inchcape Shipping Services, Skytraders, Crisp Bros y Haywards, Agudo* son algunas de las decenas de empresas tasmanas y australianas asociadas a la TPN que facilitan todo tipo de insumos para la logística terrestre, marítima y aérea. Promoviendo la experiencia empresarial, de investigación y capacitación, la TPN busca convertirse en el principal centro operativo mundial para la Antártida.

---

10 Véase: <https://www.centroantartico.cl/>

energía renovable. Tanto los Estados Unidos como Nueva Zelanda han incorporado instalaciones eólicas en sus bases de la Isla de Ross (McMurdo y Scott, respectivamente), al igual que Australia en su base Mawson y Bélgica en su estación científica Princesa Elizabeth, que cuenta –a su vez– con la generación de energía solar. Por otra parte, la adquisición de nuevos buques rompehielos por parte de Corea del Sur (*Araon*), el Reino Unido (*RRS Sir David Attenborough*) y China (*Xuelong-2*) representa el renovado interés de estos Estados por ampliar sus capacidades logísticas en el continente con un claro sentido estratégico.

La Argentina no sólo cuenta con capacidades científicas y técnicas para operar en la Antártida, sino que tiene también una posición privilegiada para acceder al continente y proyectarse tanto desde Buenos Aires como desde Bahía Blanca. Pero subyace naturalmente la idea de pensar a la ciudad de Ushuaia como principal apoyo logístico para las actividades, donde se integren los aportes de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur a la política antártica nacional, a través de una coordinación entre políticas internas y regionales que responda a estrategias similares a las del resto de los países, y que contemple a los distintos actores involucrados en las cuestiones antárticas.

### **Hacia la optimización de las capacidades antárticas nacionales**

Las operaciones vinculadas a la investigación científica que programa la DNA, se combinan con las tareas logísticas y técnicas efectuadas por las FFAA para el mantenimiento de las instalaciones e infraestructura, los servicios de apoyo a expediciones de otras bases, buques y aeronaves, así como el mantenimiento de los refugios. En función de estos objetivos, las Campañas Antárticas se estructuran mediante una etapa de planificación, reparaciones y mantenimientos, y otras tres etapas operativas.

La primera etapa se extiende aproximadamente desde principios del mes de abril hasta fines del mes de octubre, y en ella se efectúan todos los trabajos de reparación y mantenimiento a los medios aéreos y navales utilizados durante la campaña anterior. Asimismo, se realiza la planificación de la próxima campaña a cargo de la Armada (ARA), el Ejército (EA), la Fuerza Aérea (FAA), en virtud de los lineamientos definidos en el Plan Anual Antártico Científico (PAAC) confeccionado por la DNA. Es durante las etapas operativas cuando se accede al continente. En la primera etapa –de noviembre a diciembre–, se efectúa el despliegue de personal y medios en las bases permanentes, y se abren las transitorias; en la segunda etapa –de diciembre a febrero– se llega mediante buque rompehielos a la base Belgrano II, la más austral del Sector Antártico Argentino y de más difícil acceso; y en la tercera etapa –de febrero a marzo– se efectúa el repliegue de personal y medios de las bases permanentes (a excepción de Belgrano II) y se cierran las transitorias.

Para todo ello, es necesario contar con una infraestructura que facilite la prestación de los servicios de abastecimiento, de transporte –aéreo, terrestre y marítimo– del personal y mercaderías desde y hacia la Antártida, de comunicaciones, de apoyo a la actividad turística con su previa evaluación del impacto ambiental, y el apoyo a la solución de contingencias ecológicas en toda organización que realice actividades científicas o turísticas.

Actualmente, la Argentina cuenta con una flota marítima encabezada por el Buque rompehielos ARA “Almirante Irizar”, y una serie de buques de apoyo adquiridos en los últimos años, tales como el ARA “Islas Malvinas”, el ARA “Puerto Argentino” y el ARA “Estrecho San Carlos”. Esta flota puede completarse, a su vez, con alguno de los buques de transporte, como el ARA “Canal de Beagle” o el ARA “Bahía Agradable”.

La flota aérea está compuesta por los aviones Hércules C-130, un avión Twin Otter DHC 6 apostado en forma permanente en Base Marambio, helicópteros Bell 412, que están operativos en verano desde la Base Marambio, y dos helicópteros Súper Puma a bordo del rompehielos “Almirante Irizar”, que se encargan del transporte de carga y personal hacia las distintas bases que abastece el buque insignia. Se cuenta también con otras embarcaciones menores que operan desde las bases antárticas como respaldo a la actividad científica marina, y que están sujetas a las condiciones meteorológicas, marítimas y glaciológicas de su campo de acción. Además, en las bases operan diferentes tipos de vehículos terrestres, como camionetas, cuatriciclos, autobombas, y otros vehículos capaces de trasladarse sobre la nieve o sobre el hielo para realizar actividades de transporte en el radio de la base.

Ahora bien, entendiendo que buena parte de la infraestructura y los pertrechos necesarios para llevar a cabo las Campañas Antárticas se encuentra localizada en la ciudad de Buenos Aires, es menester considerar el potencial de la ciudad de Ushuaia como el principal punto de apoyo logístico para el acceso al continente, posibilidad que desde hace tiempo se encuentra en estudio por parte de la comunidad científica y autoridades provinciales. Su situación geográfica y proximidad con la península antártica, la existencia de infraestructura aeronaval y presencia de proveedores de servicios, ofrece inmejorables condiciones para optimizar las operaciones antárticas no sólo nacionales, sino también internacionales. En otras palabras, le otorga al país posibilidades competitivas para el desarrollo de cualquier actividad logística en la Antártida.

En efecto, a finales de agosto de 2020 y, por primera vez en la historia, se ejecutó una operación hacia la Antártida desde Ushuaia. La ciudad sirvió de apoyo logístico en el Programa Antártico Brasileño (PROANTAR) para el abastecimiento de su estación permanente “Comandante

Ferraz”<sup>11</sup>. La opción de servir como punto logístico fue coordinada entre el gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego —a través de la Secretaría de Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales—, la Embajada de la República Federativa de Brasil en la Argentina y su Agregaduría de Defensa y Aeronáutica. Para sobrevolar la Estación brasilera de Investigación Permanente, los encargados del Programa realizaron lanzamientos del avión Hércules C-130 desde el Aeropuerto Internacional “Malvinas Argentinas”. En marzo de 2021, el PROANTAR volvió a elegir a Ushuaia como base logística, esta vez para concluir sus operaciones en el continente y efectuar el retorno a Brasil de su dotación. De esta manera, la ciudad ofreció sus servicios portuarios al Buque Polar “Alte. Maximiliano” y aeroportuarios para el ya conocido C-130 de la Fuerza Aérea brasileña.

Estas experiencias representan un paso importante para el posicionamiento internacional de la ciudad y la provincia, mediante el afianzamiento de su capacidad para atender las necesidades logísticas de distintos programas antárticos. Precisamente, es un Proyecto de Ley<sup>12</sup> a tratarse en el Senado de la Nación el que busca concretar la creación del Polo Logístico Antártico en la península situada al

---

11 Véase: “Polo Logístico Antártico: Por primera vez en la historia se ejecutó una operación Proantar desde Ushuaia” en: *tierradelfuego.gov.ar*, disponible en: <https://www.tierradelfuego.gov.ar/polo-logistico-antartico-por-primera-vez-en-la-historia-se-ejecuto-una-operacion-proantar-desde-ushuaia/>

12 Proyecto de Ley 365/20 (2020). *Proyecto de Ley que crea el Polo Logístico Antártico (PLA) en la Península al Sur de la Ciudad de Ushuaia, entre las Bahías Ushuaia y Golondrinas, Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*, Senado de la Nación. Disponible en: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/365.20/S/PL>



sur de la ciudad de Ushuaia. Propone mejorar la infraestructura con la que cuenta la ciudad mediante la construcción de un Muelle Mixto Antártico Naval, un Centro de Logística y Almacenamiento Especializado en bienes y servicios para la actividad antártica. Entre ellos, se contempla el abastecimiento de combustibles, la provisión de servicios básicos, transporte y tratamiento de residuos, almacenamiento de cargas generales y especiales, el depósito y custodia de equipamiento e insumos; un taller naval especializado para el mantenimiento y reparaciones de buques antárticos; y una terminal aérea de carga que sea complementaria al Aeropuerto Internacional con el que cuenta la ciudad.

Asimismo, independientemente de la centralidad que ocupa la ciudad de Ushuaia y su proyección antártica, el desarrollo de sistemas logísticos que contribuyan a incrementar las capacidades, depende fundamentalmente de la vinculación coordinada entre las distintas agencias dedicadas a la actividad científica en el continente blanco. En este sentido, es necesario ponderar el rol de instituciones como el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), o el mismo Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC).

Siendo el Sistema de Defensa Nacional el principal proveedor de los pertrechos logísticos para la presencia antártica, el CITEDEF se erige como una institución clave para estos propósitos, donde confluyen investigaciones realizadas tanto por personal civil como de las distintas Fuerzas Armadas. En sus más de sesenta años de experiencia, ha funcionado mediante los requerimientos de distintos organismos y dependencias, dentro de los cuales se encuentran las propias Fuerzas Armadas, la Secretaría de Logística del Ministerio de Defensa y el COCOANTAR, en busca de desarrollos tecnológicos aplicables fundamentalmente a las necesidades militares —entendido como su principal campo de acción—, pero con posibles

escalonamientos hacia otros sectores productivos, es decir que puede orientarse también al desarrollo de tecnologías de uso dual.

Desde hace algunos años, el CITEDEF ha experimentado ciertos logros en materia de innovación tecnológica que contribuyeron a ampliar el margen de capacidades supeditadas a las necesidades de la Defensa Nacional. Entre ellos se encuentra el Proyecto AEROLIDAR, en el que investigadores del instituto diseñaron y desarrollaron un prototipo de micro radar láser para la detección de cenizas volcánicas en la atmósfera que permite la aeronavegación segura en condiciones desfavorables<sup>13</sup>. La aplicación del dispositivo permitió por primera vez en la aviación internacional la reapertura de un aeropuerto para retomar los vuelos en condiciones provocadas por el siniestro, al verse afectado el aeropuerto de San Carlos de Bariloche por la erupción del volcán Puyehue en 2011. El radar contribuye así a la optimización de la aeronavegación, identificando corredores aéreos seguros y evitando la suspensión de las operaciones por inclemencias meteorológicas.

Se destaca también el rol que ha tenido el Instituto en la instalación del prototipo de una Turbina Eólica Ventus en la Base Marambio, para que la estación antártica cuente con la generación de energía eléctrica renovable. El aerogenerador se adapta a los fuertes vientos y temperaturas de -40° que se presentan durante tiempos prolongados y permite utilizar este recurso para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero que generan las usinas termoeléctricas alimentadas por combustibles

---

13 “El innovador radar láser argentino que permite volar ante ceniza volcánica.” Disponible en: <https://www.infobae.com/tendencias/innovacion/2019/02/03/el-innovador-radar-laser-argentino-que-permite-volar-ante-ceniza-volcanica/>

fósiles, siguiendo así los preceptos ambientales que rigen en la Antártida.

En otro orden, el CADIC asentado en Ushuaia, es el centro multidisciplinario de investigación más austral del mundo, sin contar a las bases antárticas. Se encuentra bajo la órbita del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y, desde su creación en 1969, promueve investigaciones científicas y tecnológicas en Tierra del Fuego, Antártida, Islas del Atlántico Sur y sus territorios adyacentes, con un claro sentido estratégico y geopolítico, y un pleno ejercicio de la soberanía en territorio nacional. En su trayectoria, ha procurado contribuir en el diseño de políticas públicas ligadas al desarrollo y la transferencia del conocimiento científico mediante actividades especializadas y concentradas en cuatro grandes áreas de estudio, como son las Ciencias Biológicas, las Ciencias Agrarias, las Ciencias de la Tierra, el Agua y la Atmósfera, y las Ciencias Sociales.

Una mejora en el conjunto de estos logros se enmarca en la necesidad de elaborar estrategias a largo plazo que orienten el desarrollo de más y mejores capacidades a partir de los desafíos logísticos que conlleva el accionar antártico. La optimización de los pertrechos para la seguridad de las operaciones aéreas, el transporte marítimo, la planificación de contingencias, la reducción del impacto ambiental, la gestión de los residuos, energía y telecomunicaciones, y la coordinación de búsquedas y rescates, cada vez requieren de mayor tecnología e infraestructura, como del afianzamiento de la cooperación internacional, la formación de recursos humanos y, sobre todo, del financiamiento sostenido en el tiempo.

Es por eso que la viabilidad de un proyecto semejante, que tienda a mejorar el sistema logístico y territorial en la Antártida, y a redefinir las prioridades científicas y estratégicas, depende de una coordinación responsable de todos los esfuerzos para orientar las capacida-

des nacionales hacia los objetivos más ambiciosos de la política antártica.

## **Los alcances del sector aeroespacial**

En virtud de lo expuesto hasta aquí, se entiende que los aportes científico-tecnológicos constituyen un factor insoslayable a la hora de analizar el desarrollo de los sistemas logísticos. Es por eso que, considerando los avances recientes en materia de capacidades espaciales, cabe preguntarse de qué manera puede influir el sector aeroespacial en el proceso de afianzamiento logístico en la Antártida.

Entre las experiencias que otorgan sentido a lo planteado, se encuentra la sucedida en una de las últimas Campañas Antárticas, cuando en marzo de 2020 el rompehielos ARA “Almirante Irizar” ingresó a una zona complicada en las cercanías de la base Marambio<sup>14</sup>. La corriente y el viento trasladaron hasta ese lugar un considerable volumen de hielo como resultado del desprendimiento de un témpano de 180km de largo que se encontraba a la deriva. Esta situación retrasaba el itinerario previsto y afectaba las reservas de combustible, poniendo en peligro toda la operación. No obstante, desde la estación meteorológica del buque lograron comunicarse con la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), cuyos profesionales comenzaron a enviarle imágenes provistas por el SAOCOM 1A, uno de los satélites de observación de la tierra más recientes que la Argentina envió al espacio<sup>15</sup>. Mediante aquellas imágenes, y du-

---

14 Véase: “Mujeres que guían entre hielos con la ayuda de satélites” en: Argentina.gov.ar, disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/noticias/mujeres-que-guian-entre-hielos-con-la-ayuda-de-satelites>

15 El satélite SAOCOM 1A fue puesto en órbita el 7 de octubre de 2018 por la empresa norteamericana SpaceX en su estación de Cabo Cañaveral en los Estados Unidos. Tanto el

rante veinte días de trabajo conjunto, se pudo guiar a la nave insignia en condiciones meteorológicas desfavorables y contribuir al exitoso cumplimiento de sus operaciones logísticas en el continente.

Estas capacidades espaciales con las que hoy cuenta el país son producto de un proceso de desarrollo que, aunque intermitente, fue sostenido en el tiempo. Encabezado por el Sistema de Defensa Nacional, el sector aeroespacial se fue consolidando desde los años '60 como una de las áreas más dinámicas en el proceso de desarrollo de tecnologías estratégicas, mediante proyectos de elaboración de cohetes de complejidad creciente para la investigación atmosférica, así como de lanzadores satelitales con expectativas de proyección regional (Blinder, 2016).

Al igual que con otras industrias estratégicas, el desarrollo de la tecnología espacial en la Argentina se dio mediante la decisión por parte del Poder Ejecutivo de delegarlo al sector militar<sup>16</sup>. Por su parte, la creciente participación de empresas locales –estatales, mixtas y privadas– en la industria aeroespacial, permiti-

ó promover procesos acumulativos de aprendizaje, al tiempo que se buscaban mayores márgenes de autonomía en el escenario político internacional (Hurtado, 2010).

Con el tiempo, los objetivos del desarrollo de la tecnología espacial se fueron modificando bajo el contexto de políticas económicas tendientes a la desindustrialización. Esta situación, sumada al conflicto con el Reino Unido de Gran Bretaña por las Islas Malvinas, determinó el cambio en la estrategia por acceder a tecnologías de punta y precipitó el abandono del proyecto por capacidades, siendo reemplazado por otro que contemplaba la incorporación de un misil balístico con tecnología importada<sup>17</sup>. Sin embargo, este último no llegó a concretarse por razones tanto económicas como de política internacional, y su cancelación dio lugar a la creación de la CONAE en 1991, lo que significó un nuevo paso en la institucionalización de la política espacial. La resignificación de las estrategias para la producción de tecnologías “sensibles”

---

SAOCOM 1A como el SAOCOM 1B (lanzado en agosto de 2020), fueron desarrollados y fabricados por la CONAE junto con la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), y las empresas de capital estatal VENG S.A. e INVAP S.E., como contratista principal del proyecto. La misión SAOCOM cuenta con una tecnología innovadora de observación de la tierra, al ser equipado con un radar de apertura sintética (SAR) que permite tomar imágenes en cualquier condición meteorológica.

16 Un claro ejemplo de este propósito se da con la creación de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) en enero de 1960, bajo el ámbito de la Fuerza Aérea Argentina. La misma constituye el antecedente inmediato de la actual Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

---

17 El Proyecto Cóndor constituía la producción de un vector balístico, de uso dual, a cargo de la Fuerza Aérea Argentina que buscaba desarrollar capacidades disuasivas en el marco de la disputa con la potencia europea, y que el gobierno constitucional de Raúl Alfonsín procuró continuar mediante el desarrollo del misil Cóndor II. Las implicancias económicas llevaron a que el proyecto requiriera de la participación de empresas alemanas y el financiamiento de Estados del Medio Oriente, como Egipto, Arabia Saudita e Irak. Esto repercutió diplomáticamente durante el gobierno de Carlos Menem cuyo viraje de su política exterior hacia una alineación irrestricta con los Estados Unidos, sumado a las presiones internacionales encabezadas por este país, hicieron que el proyecto quedara totalmente cancelado en 1991 (Derghougassian 2012; Blinder, 2012; 2015).

se caracterizó fundamentalmente por el paso del desarrollo de la tecnología espacial de la esfera militar a la civil, cuyo carácter continúa en la actualidad.

Desde comienzos del nuevo siglo, y con claras muestras de avance en este campo, el desarrollo de la actividad espacial se vio provisto por la recuperación económica y el crecimiento relativo de la actividad industrial, fundamentalmente a partir de una mayor participación en relación al porcentaje del PBI destinado a la producción de tecnologías de punta (Giordano, 2017). De esta forma, el desarrollo de capacidades satelitales se profundizó y se diversificó a través de la participación de empresas nacionales proveedoras de la industria. La coordinación entre la CONAE y empresas estatales como INVAP<sup>18</sup>, ARSAT<sup>19</sup> y VENG<sup>20</sup> constituye el eje vector del desarro-

llo espacial de los últimos años, otorgando un gran dinamismo a las ramas más intensivas del conocimiento, donde los avances científicos implican además de condicionantes político-estratégicos, una fuente de oportunidades comerciales de alta rentabilidad (Drewes, 2014).

Es la CONAE la encargada de diseñar y ejecutar las misiones espaciales establecidas en el Plan Espacial Nacional, cuya planificación responde al objetivo de utilizar la ciencia y tecnología espacial con fines pacíficos<sup>21</sup>. A través de estas acciones, se busca contribuir al desarrollo de sectores económicos productivos y científico-educativos e intervenir en la gestión de emergencias y salud. Para todo ello, cuenta con la capacidad de procesar y almacenar la información proveniente de las misiones en los distintos Centros Espaciales y Estaciones, localizados en distintos puntos del país: el Centro Espacial Teófilo Tabanera (CETT) en Falda del Cañete, Córdoba; el Centro Espacial Punta Indio (CEPI), provincia de Buenos Aires; el Centro Espacial Manuel Belgrano (CEMB), ubicado en el Área Naval de Puerto Belgrano, provincia de Buenos Aires; y la Estación Terrena Tierra del Fuego, ubicada en las inmediaciones de la localidad de Tolhuin en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida

---

18 La empresa Inversiones Aplicadas Sociedad del Estado (INVAP), localizada en la ciudad de San Carlos de Bariloche, se dedica al diseño, integración y construcción de sistemas complejos para tecnología espacial, industrial, energía nuclear y equipamiento médico y científico. En sus más de cuarenta años de trayectoria, desarrolló productos de tecnología avanzada en diferentes campos de la industria, la ciencia y la investigación aplicada, creando paquetes tecnológicos de alto valor agregado tanto para las necesidades nacionales como para su inserción en los mercados externos.

19 Fundada en 2006 y localizada en Benavidez, provincia de Buenos Aires, la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (ARSAT) es la empresa de telecomunicaciones del Estado argentino que se encarga de brindar servicios de transmisión de datos, telefonía y televisión por medio de infraestructura terrestre, aérea y espacial.

20 Vehículo Espacial Nueva Generación (VENG S.A.) es una empresa de servicios y desarrollos

---

tecnológicos de alto valor agregado, especializada en la actividad espacial. Desde el inicio de sus actividades comerciales en 2007, se ha desarrollado exponencialmente a partir de la participación en proyectos espaciales impulsados por la CONAE.

21 Satélites argentinos como el Lusat 1, el MUSAT –que empleó parte de técnicos del misil Cóndor II–, los Satélites de Aplicaciones Científicas (SAC-A y SAC-B de observación astronómica, SAC-C de observación terrestre, y SAC-D Aquarius de observación marina) son parte de este proceso. Los satélites SAOCOM 1A y 1B, forman parte de la misión más reciente desarrollada por la CONAE.

e Islas del Atlántico Sur. Esta última adquiere un interés especial por lo abordado en este artículo de investigación, al ser la estación con capacidades de seguimiento, telemetría y control (TTyC) y descarga de datos más austral de las que cuenta la CONAE y, por lo tanto, la más próxima al continente antártico. Inaugurada en 2019, la Estación Terrena Tierra del Fuego recibe información de distintos satélites de observación terrestre, particularmente de la misión SAOCOM, ampliando las capacidades de bajada de datos y comandos de la misma. A su vez, está capacitada para prestar soporte a otras misiones no sólo nacionales, sino también las de aquellas agencias espaciales internacionales con acuerdos para hacer uso de los servicios de la CONAE, lo cual implica un potencial activo para el apoyo logístico antártico.

En otro orden, cabe destacar que la Argentina cuenta con el Servicio de Alerta de Socorro Satelital (SASS), una agencia nacional creada y operada conjuntamente por la Fuerza Aérea y la Armada para representar al país ante la organización internacional COSPAS-SARSAT<sup>22</sup>. Esta organización se dedica a la búsqueda y rescate de personas en peligro mediante un sistema integrado por una red mundial de satélites, antenas y estaciones terrestres. El Servicio de Alerta de Socorro Satelital (SASS) tiene la tarea de operar el segmento terrestre instalado en suelo nacional,

mediante el Centro de Control de Misión Argentina (ARMCC), el cual recoge, almacena y transmite los datos de alerta proporcionados por las estaciones terrestres y otros Centros de Control de Misión (MCC) del mundo. Desde el año 2003, este Centro de Control de Misión Argentina (ARMCC) es el responsable de distribuir los datos de COSPAS-SARSAT para las Islas Malvinas, habiendo establecido un área de detección combinada con Chile sobre el Atlántico Sur y la península antártica. A finales de 2015 se instalaron dos estaciones – una en El Palomar y otra en Río Grande– y un nuevo Centro de Control de Misión (MCC) con capacidades de órbita baja (LEOSAR), geostacionarias (GEOSAR) y de órbita de media altura (MEOSAR), convirtiendo a la Argentina en el séptimo país del mundo en contar con esta capacidad.

Por todo esto, y en virtud de las experiencias que arroja la historia reciente de la industria aeroespacial en la Argentina, resulta imperioso dar cuenta de la relevancia estratégica que el sector representa para la Defensa y su accionar en la Antártida. Su participación en este tipo de desarrollo implica no sólo mejorar las capacidades logísticas, sino también disponer de una política tecnológica capaz de dinamizar otros sectores de la economía y generar, a su vez, efectos positivos en la política exterior.

### **Capacidades antárticas. Algo más que ciencia y logística**

Entendiendo que la política exterior implica determinar objetivos precisos, reconocer el poder propio –así como el de las contrapartes–, y desplegar los medios adecuados para alcanzar los fines propuestos (Toklatián, 2020), resulta imprescindible alcanzar un modelo de desarrollo que le permita a la Argentina, no sólo garantizar estabilidad y prosperidad socioeconómicas, sino también acumular atributos de poder que puedan ser utilizados en el escenario internacional.

22 El sistema COSPAS-SARSAT fue desarrollado en el año 1982 a partir de un acuerdo de cooperación entre las agencias espaciales de los Estados Unidos, Francia, Canadá y la entonces Unión Soviética. El nombre de la organización proviene de la conjunción entre las palabras COSPAS –acrónimo ruso de *Cosmicheskaya Sistema Poiska Avariynyh Sudov* (Sistema Espacial para la Búsqueda de buques en peligro)–, y SARSAT –acrónimo inglés de *Search And Rescue Satellite-Aided Tracking* (Rastreo Asistido por Satélite de Búsqueda y Rescate)–.

Surge entonces un interrogante principal, sobre cómo se posicionan aquellas economías de industrialización intermedia –o con estructuras productiva desequilibradas (EPD)<sup>23</sup>–, como la Argentina, que buscan repensar el cada vez más integrado binomio industria-tecnología como la ecuación primordial para motorizar el desarrollo (Da Ponte y Ocón, 2017) y orientar sus capacidades industriales y tecnológicas hacia los objetivos de política exterior. En este sentido, Schteingart y Coatz (2015) mediante su estudio comparativo sobre la relación entre la estructura productiva y el desarrollo en determinados países industrializados, explica que cada uno de ellos atravesó diferentes fases y alcanzó el desarrollo delineando características únicas, tanto mediante el fomento de capacidades industriales y tecnológicas como por la utilización de grandes dotaciones de recursos naturales susceptibles de generar encadenamientos hacia sectores de alto valor agregado. Los autores concluyen en que, a pesar de sus disímiles características, todos los casos estudiados no fueron ajenos al tipo de inserción y el rol que jugaron en la geopolítica global, así como tampoco al marco institucional interno en el cual los procesos

de desarrollo tomaron lugar (Schteingart y Coatz, 2015).

La variable política y diplomática adquiere entonces una injerencia sustancial en el desarrollo, y fundamentalmente para las tecnologías de punta. En efecto, en el caso particular de la tecnología espacial, la Argentina comenzó su desarrollo hace más de cincuenta años, pero la ausencia de un consenso generalizado con políticas tecnológicas que guiaran su orientación y la debilidad en el terreno diplomático para resistir presiones internacionales, impidieron el logro de desarrollos más sustanciosos en ese campo (Hurtado, 2010, 2019). No obstante, a pesar de ello y como es sabido, el sostenimiento de la aspiración por disminuir la brecha tecnológica en ese campo ha arrojado sendos resultados que posicionaron al país como líder regional.

Asimismo, la complejidad de llevar adelante un proceso de industrialización en los países periféricos como el nuestro, cobra mayor relevancia al observar el problema estructural de *estrangulamiento* del sector externo, es decir, el incremento de las importaciones de aquellos insumos industriales y técnicas indispensables para el desenvolvimiento de la actividad, a un costo mayor que el del producto<sup>24</sup>.

En efecto, no dejan de ser relevantes –y vigentes– las palabras del economista e industrial Marcelo Diamand quien, tras detallar el carácter pendular que estructura el crónico estancamiento de la economía argentina, argüía lo siguiente:

Por la situación privilegiada del país no hacen falta remedios milagrosos. Basta de desprenderse de los prejuicios que surgen al aplicar a la propia realidad las ideas basadas en otros tiem-

---

23 El concepto de *estructura productiva desequilibrada (EPD)*, acuñado por Marcelo Diamand, alude a aquella estructura compuesta por dos sectores de diferentes niveles de productividad: el sector primario –en el caso argentino, el agropecuario– de alta productividad, que exporta y opera a precios internacionales; y el sector industrial, de baja productividad, que trabaja para el mercado interno y a precios superiores a los internacionales. Estas características desiguales condicionan la estructura productiva, tendiendo siempre al problema de la restricción externa, es decir, la escasez de las divisas necesarias para el sostenimiento de la economía (Diamand, 1983).

---

24 Según Horacio Rovelli (2017), para la Argentina del período 1980-2015, el promedio que expresaba esta situación fue: por cada punto que crecía el PBI, las importaciones lo hacían en tres.

pos y en otros países. Lo único que hace falta es tomar conciencia de que prácticamente todos los problemas graves de la economía argentina son una consecuencia directa o indirecta del estrangulamiento externo, darle una merecida importancia al fenómeno y movilizar un adecuado esfuerzo social para superarlo mediante una estrategia múltiple de generación y ahorro de divisas (1983: 27).

De esta manera, una estructura productiva diversificada puede dar lugar al desarrollo de capacidades tecnológicas que contribuyan con la logística antártica, lo cual debería estar subordinado a una estrategia nacional que provenga necesariamente del sector político, en sentido a como lo definía Jorge Sábato (1975) con su conocido *triángulo de relaciones*. El mismo describe la necesidad de insertar la ciencia y la tecnología en la trama del desarrollo mediante la interacción múltiple y coordinada de tres ejes fundamentales: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica. En este proceso, el sector gubernamental es responsable de formular políticas y movilizar recursos desde y hacia los sectores productivos y de infraestructura científico-tecnológica mediante agencias que tiendan a acoplar uno al otro; al tiempo que la estructura productiva —en su carácter tanto público como privado— obre como principal demandante de la tecnología provista por el sector científico-tecnológico (Sábato, 1975). El resultado es la generación de capacidad propia en este campo. En otras palabras, un escenario que contemple una estrategia semejante brinda la posibilidad de dar un salto cualitativo superador, capaz de integrar al sector de ciencia y tecnología como activo estratégico no sólo para el desarrollo económico (Hurtaido, 2019), sino también para alcanzar objetivos internacionales como los derivados de la política antártica.

Ahora bien, asumiendo que el escenario geopolítico actual se presenta tanto desafiante

como oportuno, el diseño e implementación de una estrategia integral capaz de vincular la industria intensiva en tecnología con el desarrollo de capacidades logísticas que faciliten las tareas antárticas, se torna por demás necesario. Lograr una mayor eficacia de la presencia argentina en el continente depende en buena parte del respaldo a la actividad científico-tecnológica nacional, el incentivo de nuevas formas de cooperación internacional en el campo de las ciencias, y en la posibilidad de prestar a otros países los servicios y el conocimiento requeridos para el desarrollo de sus actividades. De esta manera, es importante reparar en que el desarrollo científico y la innovación tecnológica tienen en el espacio antártico una demanda creciente —sobre todo en campos como el de la bioprospección— y representan, en buena parte, el sostenimiento de las aspiraciones que los países tienen sobre el mismo (Colacrai, 2018). En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades logísticas nacionales y la adecuación del puerto de Ushuaia como principal punto de apoyo merecen una singular atención.

### **El desafío antártico como oportunidad para el desarrollo**

Entender a la Argentina como un país bicontinental, con intereses estratégicos en las islas del Atlántico Sur y proyección antártica, requiere asumir la necesidad de elaborar políticas públicas concretas que vayan más allá del reclamo de soberanía legítima ante los organismos internacionales. La determinación por adoptar políticas de Estado que contribuyan a este propósito implica hacer de la vulnerabilidad que el país presenta ante el escenario geopolítico mundial una oportunidad para apuntalar el desarrollo en el debido cumplimiento de sus intereses nacionales. Para ello, el ámbito de la Defensa adquiere un rol sustancial. Anclar la idea de un país marítimo y antártico con intereses y capacidades acordes, a un planeamiento estratégico integral que

contemple una política de defensa con más y mejores capacidades logísticas, mediante el incentivo a industrias intensivas en tecnología, resulta impostergable si se pretende afianzar las posibilidades de control territorial y mejorar la posición frente al resto de los actores intervinientes en el Atlántico Sur y la región antártica.

Subyace así una interacción entre objetivos estratégicos y la ejecución de las políticas públicas para el desarrollo de nuevas capacidades nacionales. En este sentido, la política de defensa —y su instrumento militar—, debe estar asociada a una política exterior que responda a una estrategia nacional de desarrollo, y sea capaz de abarcar sus tres dimensiones de análisis: político-diplomática, militar-estratégica y económica (Battaglino, 2013; Eissa, 2013). Asimismo, entendiendo por capacidad a la habilidad para llevar a cabo un conjunto de tareas de manera efectiva, eficiente y sustentable (Grindle, 1997 en Bernaza, Comotto y Longo, 2015), es preciso consignar que aquella estrategia debe guiarse al mismo tiempo por una progresiva articulación entre las agencias del Estado y elementos propios de la sociedad civil.

En este sentido, iniciativas como las del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) significan una oportunidad para la adquisición de pertrechos que puedan afianzar las capacidades logísticas nacionales. Pero esta tarea no podrá ser llevada adelante sólo mediante mejores posibilidades de financiamiento, sino que también requiere de una dimensión político-estratégica, capaz de articular los diversos sectores dirigenciales y fijar objetivos claros para las alianzas con el sector privado. El caso del sector aeroespacial representa un ejemplo significativo para nuevos proyectos tendientes a afianzar el proceso de transferencia tecnológica y la participación de industrias y PyMEs concatenadas a los grandes emprendimientos público-privados que, como se vio, le pueden otorgar a la política antártica un insumo espe-

cial para el mejoramiento de sus capacidades logísticas.

Esta dimensión político-estratégica deberá ser integral, contemplando cuestiones más complejas que hacen al desarrollo de una mejor logística antártica. Las posibilidades de efectivizar el proyecto del Canal de Magdalena y asegurar una ruta marítima soberana desde Buenos Aires hacia el Sur de nuestro país —evitando navegar por el Canal de Montevideo para acceder al Mar Argentino—, o la idea de apuntalar a la ciudad de Ushuaia como un polo logístico de relevancia para toda proyección antártica nacional e internacional, responden a aspectos geopolíticos de envergadura insoslayables a la hora de elaborar una estrategia adecuada para la conexión de los puertos y puntos de acceso, y el transporte, abastecimiento y mantenimiento de los pertrechos logísticos antárticos.

Por supuesto que el desarrollo de una logística adecuada para estos intereses requiere —como es sabido— el establecimiento de prioridades que pueden variar según las necesidades del propio Estado. En este sentido, involucrar un proyecto semejante a la agenda presupuestaria en un país como la Argentina, con factores geopolíticos considerables y con problemas recurrentes de solvencia económica que demandan otras urgencias, es un desafío que puede sortearse favoreciendo el desarrollo de una economía más idónea para una política de defensa que responda a una visión amplia e integral. La adquisición de una mayor capacidad productiva de base industrial y científico-tecnológica permitirá un crecimiento más estable y sustancioso que el de una economía exclusivamente primarizada, al tiempo que fortalecerá la infraestructura logística necesaria para afianzar los derechos sobre el territorio ante los desafíos que imponen las dinámicas del sistema global.

A la Antártida se le debe asignar, entonces, una prioridad especial en sus múltiples dimensiones, de manera que las capacidades



nacionales puedan adecuarse efectivamente a su complejidad jurídico-política, estratégica y ambiental (Colacrai, 2018). Tanto la política exterior como la política de defensa de la Argentina deben, necesariamente, repensar su vínculo en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, que priorice a las actividades antárticas mediante el fortalecimiento de los recursos propios y la acumulación de atributos de poder. Asumiendo estos desafíos, nuestro país logrará encauzar la agenda del desarrollo y posicionarse favorablemente en el escenario estratégico internacional.

### Referencias bibliográficas

- Battaglino, J. (2013). Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 13, Núm. 1: 31-39.
- Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). Evaluando 'en clave pública': Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 4: 17-36.
- Blinder, D. (2012). Tecnología misilística y sus usos duales: aproximaciones políticas entre la ciencia y las relaciones internacionales en el caso del V2 alemán y el Cóndor II argentino. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Vol. 6, Núm. 18: 9-33.
- Blinder, D. (2015). Orden mundial y tecnología. Análisis institucional desde la perspectiva geopolítica en la semiperiferia: la tecnología espacial y de misiles en Argentina y Brasil. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*. Vol. 8, Núm. 2: 177-202.
- Blinder, D. (2016). Argentina en el espacio: política internacional en relación a la política tecnológica y el desarrollo industrial. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 12, Núm. 1: 159-183.
- Colacrai, M. (2018). La Argentina y sus intereses antárticos: proyecciones de su accionar en un contexto complejo. *Revista Voces del Fénix*. Vol. 67, Núm. 6: 138-145.
- Da Ponte, A. y Ocón, A. L. (2017). *Industria y Defensa. Economía política, pensamiento estratégico y autonomía tecnológica*. Buenos Aires: Editorial Círculo Militar.
- Derghougassian, K. (2012). *La Defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Drewes, L. (2014). *El sector espacial argentino. Instituciones referentes, proveedores y desafíos*. Benavidez: ARSAT - Empresa Argentina de Soluciones Satelitales.
- Diamand, M. (1983). *El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?* Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Argentina.
- Eissa, S. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 3, Núm. 5: 171-191.
- Flesia, C. (23, febrero 2019). La logística antártica como muestra de poder. *Infobae*. Disponible en: <<https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2019/02/20/la-logistica-en-la-antartida-como-muestra-de-poder>>.
- Giordano, B. (2017). Satélites geoestacionarios: implicancias estratégicas para la industria de defensa en Argentina y Brasil (2003-2015). *Contexto Internacional*. Vol. 17, Núm. 42: 44-51.
- Hurtado de Mendoza, D. (2010). *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso. 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hurtado de Mendoza, D. (2019). *Ciencia y tecnología para un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo*. En D. García Delgado y C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *En torno al rumbo. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad* (pp. 127-140). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Koutoudjian, A. y Martín, J. M. F. (2015). *Geopolítica del Atlántico Sur*. En A. Koutoudjian (Comp.). *Geopolítica del Mar Argentino*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Quirno Costa, M. (2019). ¿Hacia dónde vamos? El Sistema del Tratado Antártico y el futuro de la Política Antártica Argentina en el siglo

- XXI. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public affairs.
- Magnani, E. (2020). La dimensión geopolítica del interés estatal: El Atlántico Sur Occidental y su relevancia para Argentina. *Revista Relaciones Internacionales*. Vol. 93, Núm.1: 13-33.
- Rovelli H. (2017). *Una burguesía nacional rentista y subordinada al capitalismo internacional*. En D. García Delgado y A. Grandin (Comps.). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 65-89). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Sábato, J. A. (1975). *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Schteingart D. y Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo Techint*. Núm. 349: 49-88.
- Tokatlian, J. G. (2020). *Malvinas: consenso, calma y creatividad*. En D. Filmus (Comp.). *Malvinas: una causa regional justa* (pp. 75-88). Buenos Aires: CLACSO.

# Hallazgos y perspectivas sobre el impacto del trabajo remoto en la alta dirección pública a nivel provincial en la Argentina (agosto – octubre de 2021)

*Findings and perspectives on the impact of remote work on senior public management at the provincial level in Argentina  
(august – october 2021)*

**Por Diego Pando\* y Sebastián Barbosa\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 15 de agosto de 2022.

## RESUMEN

El trabajo remoto (de emergencia) fue un elemento clave que permitió la continuidad de la administración pública en un contexto crítico e inédito como consecuencia de la pandemia. Una encuesta que realizamos a altos directivos públicos de Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Chaco y Tucumán entre agosto y octubre de 2021 muestra que más del 70% de los encuestados considera que podrán mantenerse instancias de trabajo remoto en la pospandemia. Esto implica abordar desafíos vinculados a capacitación, normativa (general y específica), claridad de metas y objetivos, organización de

los procesos de trabajo, comunicación, gestión de la documentación y evaluación del desempeño, entre otros. La pandemia abrió una ventana de oportunidad para una mayor y mejor conexión entre la agenda digital y la gestión del capital humano en nuestras administraciones, en la cual el trabajo remoto puede ocupar un lugar relevante para fortalecer el aparato estatal.

**Palabras clave:** *Trabajo Remoto, Encuesta, Pandemia, Alta Dirección Pública, Provincias, Investigación.*

---

\* Politólogo y Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: Pando.d@umet.edu.ar

\*\* Politólogo por la Universidad de Buenos Aires, Sociólogo, Máster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: vorstelung@hotmail.com

## ABSTRACT

Remote (emergency) work was a key element that allowed the continuity of public administration in a critical and unprecedented context as a result of the pandemic. A survey that we conducted among senior public managers in Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Chaco and Tucumán between August and October 2021 shows that more than 70% of those surveyed believe that instances of remote work can be maintained in the post-pandemic. This implies addressing challenges related to training, regulations (general and specific), clarity of goals and objectives, organization of work processes, communication, documentation management and performance evaluation, among others. The pandemic opened a window of opportunity for a greater and better connection between the digital agenda and the management of human capital in our administrations, in which remote work can occupy a relevant place to strengthen the state apparatus.

**Keywords:** *Remote Work, Survey, Pandemic, Senior Public Management, Provinces, Research.*

## Introducción<sup>1</sup>

Partiendo de la base de la importancia de las provincias en nuestro entramado administrativo cabe destacar que, tomado en términos absolutos, el Sector Público Nacional que

comprende a la Nación, las provincias y los municipios, abarca más de 3.500.000 de personas. El 66% de ese universo pertenece a las administraciones públicas provinciales (APP), según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación a diciembre de 2020. Y el grueso del empleo público junto con los principales sistemas de gestión educativa, sanitaria y de seguridad pública, es provincial. Estos datos revelan la importancia de centrarse en el desempeño de las provincias.

Las provincias de la Argentina han ido generando distintas iniciativas de trabajo remoto. Lejos de quedarse en un lugar de frustración por la situación imprevista de la pandemia, han generado reacciones tendientes a la búsqueda de soluciones y también decidieron continuar con la operatoria cotidiana de sus administraciones. El desafío ha sido, apuntalar el trabajo remoto, en todas y cada una de las administraciones, también en aquellas localidades de menor infraestructura electrónica o digital. El objetivo de estas administraciones ha sido minimizar el impacto y el desafío a futuro consistirá en evaluar si se ha conseguido prestar los mismos servicios que se realizaban con la actividad presencial.

Hemos visto como el COVID-19 convirtió al trabajo remoto durante los años 2020 y 2021 en un masivo experimento social y laboral. Las administraciones públicas tuvieron que adaptar sus formatos de trabajo a la pandemia. En este contexto, y dada la importancia que tiene el nivel provincial en la producción de bienes y servicios públicos, el presente artículo de investigación tiene como objetivos, en primer lugar, aportar hallazgos sobre las experiencias de trabajo remoto desarrolladas por la alta dirección pública de las administraciones públicas provinciales a partir de una encuesta realizada y, en segundo lugar, plantear un conjunto de pautas para fortalecer las experiencias en base a una revisión bibliográfica sobre el tema.

---

1 Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO - 0005) "Gestionar lo público en tiempos de pandemia", radicado en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en XIV Conferencia de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

Como han demostrado una larga serie de trabajos de autores multicitados (Dieguez, 2020; Zuvanic, 2021; Iacovello, 2016; Longo, 2010; Bonifacio, 2016) el segmento directivo es central para garantizar un mejor desempeño de las políticas públicas. De allí la importancia que le otorgamos en este artículo de investigación. Partiendo de su definición, la Alta Dirección Pública (ADP) es el conjunto de funcionarios/as de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan como “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia (Zuvanic y Diéguez, 2016). La ADP supone identificar el conjunto de funcionarios/as de primera línea de las administraciones gubernamentales que no son autoridades políticas –ministros/as, viceministros/as, secretarios/as o subsecretarios/as –, ni tampoco forman parte de la burocracia operativa –empleados/as públicos/as –.

### **1. Breves consideraciones sobre los potenciales beneficios (y costos) del trabajo remoto**

La emergencia sanitaria producto del COVID-19 ha permitido la incorporación en el ámbito del aparato estatal de una metodología de trabajo que de otro modo hubiese demorado mucho más tiempo en instalarse, incluso en términos de debate y de discusión, y que dejará sus huellas. Lejos de ser la solución a todos los problemas, el trabajo remoto (de emergencia) fue un elemento clave que permitió la continuidad del Estado, la administración y las políticas públicas en un contexto crítico e inédito.

Más allá de la emergencia, la literatura especializada en el tema considera que entre las principales ventajas del trabajo remoto están la misma (o incluso mayor) efectividad laboral de aquellas personas cuyas tareas tienen una naturaleza tecnológica, que tienen rutinas laborales bien definidas y que trabajan en red o de forma proactiva y flexible. Además, en la relación entre costos y beneficios económicos,

el balance suele ser favorable al ahorro de recursos en las organizaciones que promueven el trabajo remoto. Asimismo, las y los trabajadores remotos ahorran tiempo y dinero en costos de traslado y generan menores emisiones de gases que benefician al ambiente.

Como un Jano bifronte, y si bien puede traer ahorros debido a menores gastos en transporte, alquileres de oficinas, muebles y servicios públicos, el trabajo remoto no necesariamente tiene costo cero para el Estado. Como veremos más adelante, los organismos deben rediseñar procesos e invertir en capacitación y en dotar de equipamiento adecuado a las y los funcionarios, así como en sistemas de información y comunicación. Además, la literatura sobre el tema identifica como posibles aspectos negativos un mayor aislamiento profesional en desmedro de la dimensión colectiva del trabajo, inconvenientes para el desarrollo de carreras y formación, un exceso en la cantidad de horas trabajadas, sesgos de género y dificultades para la desconexión y la combinación de la vida privada con las obligaciones laborales.

Cabe agregar además que no todos los trabajos tienen el potencial para realizarse en forma remota. Si bien no focaliza en el Estado, Albrieu (2020) señala que el porcentaje de trabajos que tiene el potencial para realizarse desde el hogar se encuentra entre un 27% y un 29% de los trabajos totales, *ratio* que se reduce sensiblemente si corregimos la estimación por el uso efectivo de tecnología en los hogares, llegando a una estimación de piso de 18% en el caso de uso de computadoras. Por otro lado, la transformación digital en los hogares también se encuentra rezagada y exhibe una alta heterogeneidad, tanto en niveles de ingreso como a lo largo de los aglomerados urbanos.

### 1.1. Resultados obtenidos en el marco de la encuesta:

#### La encuesta

Desde el Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), junto a CIPPEC, I+E y CEDyAT, desarrollamos una encuesta orientada a conocer las condiciones de trabajo remoto de las y los agentes que ejercen funciones directivas en la administración pública de las provincias de Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Tucumán. Los criterios para la selección de las unidades de análisis se realizaron en base a provincias que representen las diferentes regiones del país y con gobiernos de diferentes signos políticos. El relevamiento se realizó entre el 20 de agosto y el 8 de octubre del año 2021.

El propósito de la encuesta consistió en analizar el desarrollo del trabajo remoto, así

como la relación entre recursos existentes, utilizados y deseables dentro de las administraciones públicas provinciales. Para eso, buscamos identificar y sistematizar la información que permita comprender los avances, desafíos y lecciones aprendidas. En cuanto a las características de la muestra, el universo abarcó a funcionarios y funcionarias que ocupan cargos de alta dirección pública en las provincias seleccionadas (ver tabla 1). Las razones por las cuales focalizamos en la alta dirección pública tienen que ver por el carácter estratégico de dicho segmento para el funcionamiento del aparato estatal. Se trata de un espacio que concentra los procesos de elaboración de las políticas públicas, articulando los niveles de cargos políticos con equipos técnicos. El trabajo remoto para este espacio directivo fue un desafío para mantener la unidad, sinergia y productividad de sus equipos de trabajo sin importar la ubicación de cada uno de sus miembros.

**Tabla 1**  
**Cargos de alta dirección pública en las provincias seleccionadas**

Provincia	Función ejecutiva	Universo total	Total de respuestas	
			Total	Porcentaje del total
Mendoza	Jefe/a de Departamento y Subdirector/a	528	89	17%
Tucumán	Director/a	180	56	31%
Río Negro	Gerentes, Jefes de Departamento, Jefes de Divisiones, Coordinador de División	473	111	23.5%
Entre Ríos	Director/a, subdirector/a	533	162	16.2%
	Jefes/as de departamento	470		
Chaco	Director/a generales	16	131	18%
	Director/a	249		
	Jefes/as de Departamento	470		
Total	-	2919	549	18.8%

Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

La muestra obtuvo 549 observaciones de un universo compuesto por un total de 2.919 agentes estatales (18,8%). El instrumento de recolección de datos se hizo mediante un formulario web autoadministrado, de carácter anónimo. Cabe señalar a modo de antecedente que durante el 2020/2021 se desarrolló también en el marco de esta investigación, en base al mismo diseño metodológico orientada a conocer las condiciones de trabajo remoto de las y los agentes que ejercen funciones directivas en la Administración Pública Nacional<sup>2</sup>. En ese trabajo el propósito de la encuesta consistió en analizar la relación entre recursos existentes, utilizados y deseables dentro de la administración pública en el contexto del trabajo remoto, así como su impacto en la modalidad de trabajo. Para eso, se buscaron identificar y sistematizar la información que permitiera comprender los límites, obstáculos y lecciones aprendidas.

La encuesta comprendió cuatro dimensiones de análisis que abarcan las condiciones de trabajo de las y los directivos, así como de sus equipos:

- **Infraestructura tecnológica:** se busca conocer los componentes y dispositivos utilizados en términos informáticos para trabajar, administrativos para la gestión y de interacción con los equipos de trabajo.
- **Dimensión normativa:** aborda el conjunto de reglamentaciones en base a las cuales los agentes pueden desempeñar su función, así como el alcance de las medidas de aislamiento.
- **Dimensión personal:** se interesa por el impacto de esta modalidad de trabajo en el agente que desempeña la función ejecutiva.
- **Dimensión trabajadores/as a cargo:** indaga acerca del impacto del trabajo remoto en el equipo de trabajo a cargo del directivo/a.

En cuanto a las características de esa muestra anterior, el universo abarcó a directores/as nacionales, generales, simples y coordinadores/as (alta dirección pública). La muestra obtuvo 280 observaciones y el alcance estuvo limitado a la Administración Pública Nacional central (no incluye organismos descentralizados ni empresas públicas). Abarcó a los 21 ministerios + Presidencia de la Nación. El instrumento de recolección de datos se hizo mediante un formulario web autoadministrado, de carácter anónimo, con 44 preguntas agrupadas en 4 dimensiones de análisis.

Ese trabajo del año 2020 evidenció una alta penetración del trabajo remoto para las y los directivos públicos (45%, sin contar asistencia parcial y licencias), que se profundiza para sus equipos de trabajo (73%). El alcance del ASPO en la Administración Pública Nacional coincide con las cifras brindadas en abril por la Secretaría de Empleo Público, en torno al 70% (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2020). Los encuestados, en su mayoría, usan dispositivos propios para trabajar y utilizan sistemas de gestión, pero en menor medida archivos compartidos y sistemas de las áreas sustantivas. El nivel de capacitación para el trabajo remoto y preparación para el regreso es bajo (8% y 24%, respectivamente). En la mayoría de los casos aumentó o se mantuvo la carga de trabajo y disminuyó su calidad. Asimismo, se destacaron la superposición de tareas de cuidado y del hogar con el trabajo, la falta de capacitación específica y la falta de dispositivos provistos por el Estado para garantizar el correcto uso de los sistemas con los que gestiona.

## **2. Poner el valor el esfuerzo realizado**

De los hallazgos realizados a través de esta nueva encuesta, uno de los más interesantes está relacionado con la perspectiva a futuro del trabajo remoto. Como se observa en el gráfico 1, más del 70% de los/as funcionarios/as encuestados/as considera que podrán

---

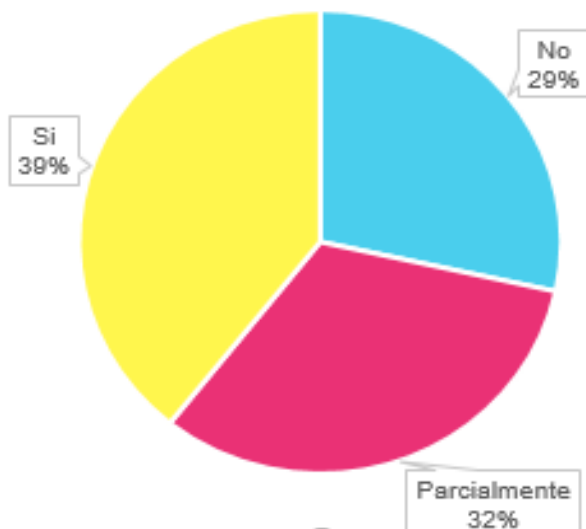
2 Véase, Pando y Barbosa (2020).



mantenerse instancias de trabajo remoto en la pospandemia. Si bien antes teníamos la intuición mediante experiencias piloto acerca de la valoración positiva del trabajo remoto (no

exenta de desafíos, sobre los cuales hablaremos más adelante), de nuestra encuesta se desprende evidencia empírica en sintonía con nuestra intuición.

**Gráfico 1**  
**Acuerdo con instancias de trabajo remoto una vez finalizada la pandemia**

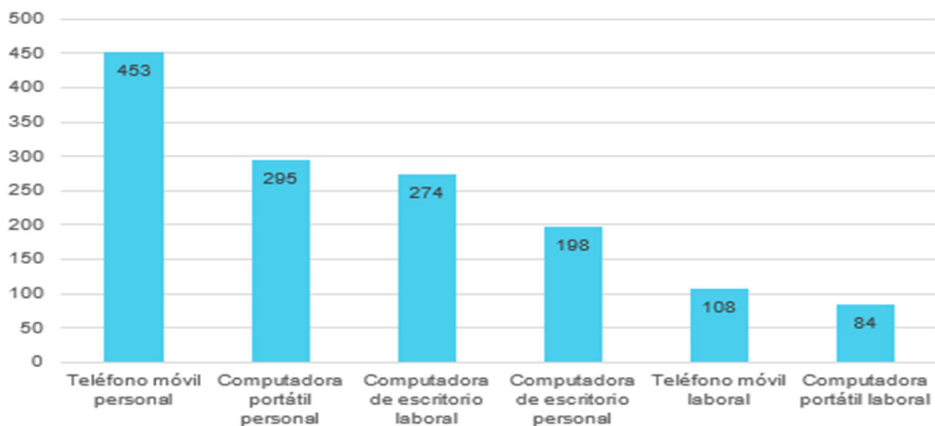


**Fuente:** UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

Desde ya, esto no significa que el trabajo remoto sea una panacea, pero, sin dudas, es un dato relevante que permite alimentar el debate en torno a la posible institucionalización a futuro de procedimientos y capacidades tecnológicas desarrolladas y construidas durante la pandemia. Esta valoración positiva del trabajo que realiza la mayoría de las y los directivos públicos provinciales cobra más sentido teniendo en cuenta el contexto de emergencia sanitaria en el cual se realizó. El COVID-19 impuso esta dinámica de trabajo de forma abrupta y con una agenda pública saturada de urgencias y demandas.

Este contexto de trabajo remoto de emergencia, sin dudas, contribuye a explicar dos cuestiones. Por un lado, la mayoría de los/as encuestados/as utilizó dispositivos tecnológicos personales para el trabajo remoto (gráfico 2). Así, el hecho de que los equipos informáticos sean hoy un elemento común en los hogares tendió a diluir la obligación de que, cuando son medios de trabajo, deben ser garantizados por el empleador/a.

**Gráfico 2**  
**Dispositivos utilizados para el trabajo remoto**

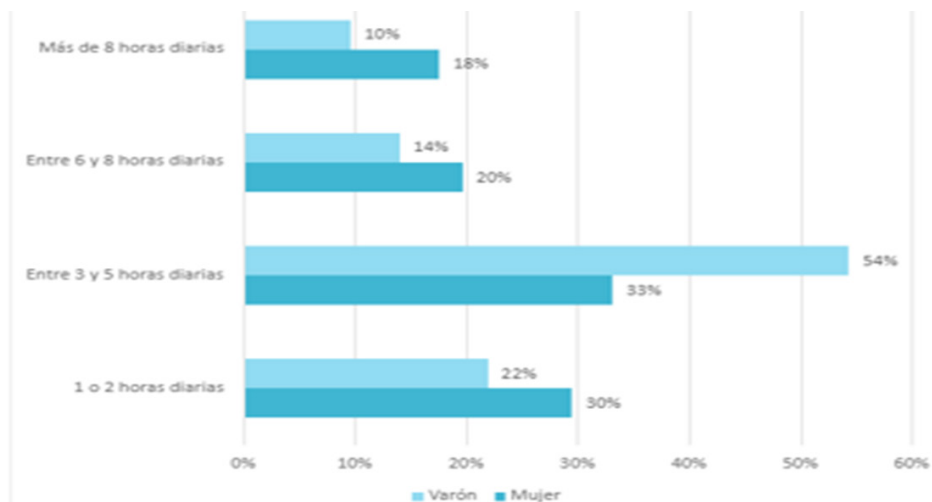


Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

Por otro lado, el contexto de emergencia también contribuye a explicar el impacto diferencial entre hombres y mujeres que tuvieron las

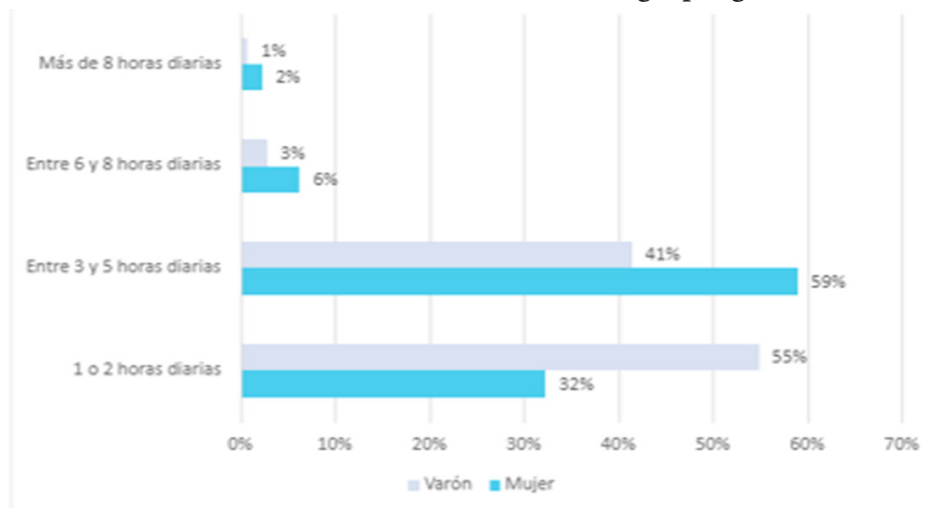
tareas de cuidado y el mantenimiento del hogar al momento de trabajar en forma remota.

**Gráfico 3**  
**Horas dedicadas al cuidado**



Fuente: UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

**Gráfico 4**  
**Horas dedicadas al mantenimiento del hogar por género**



**Fuente:** UMET, CIPPEC, I+E y CEDyAT.

Como se puede observar en los gráficos 3 y 4, las mujeres son quienes más compatibilizan las tareas de cuidado y de trabajo doméstico con la carga laboral. El 80% de ellas se reconocen como principales cuidadoras del hogar. En cambio, el 42% de los varones lo hacen. La mayoría de varones (76%) se concentró en la franja de hasta 5 horas diarias dedicadas a las tareas de cuidado. Para las mujeres este porcentaje desciende al 62% concentrándose el resto en la franja de 5 o más horas. Se observó, a la vez, un desbalance significativo de más del 18% en la dedicación de cada uno de los géneros al mantenimiento del hogar.

La aparición de estos dos problemas comparte un factor común: la inexperiencia de encontrarse desarrollando tareas bajo una modalidad de trabajo novedosa y a la vez forzada por circunstancias extraordinarias. Como decíamos antes, pese al uso de dispositivos personales y al sesgo de género en las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar, la valoración del trabajo remoto es positiva, razón

por la cual cabe interrogarse en relación a qué de todo esto este esfuerzo quedará en las administraciones públicas provinciales. Desde ya que no tenemos una respuesta definitiva dado que se trata de un juego de final abierto. De todos modos, y con la idea de poner en valor el esfuerzo realizado, en lo que resta del trabajo, sintetizaremos una serie de ideas que la literatura sobre trabajo remoto plantea para su mejor realización y efectiva institucionalización.

### **3. Recomendaciones para una mejor efectivización del trabajo remoto en las provincias argentinas**

#### **Pautas para el trabajo remoto**

Después de una experiencia de casi cinco décadas (las primeras iniciativas de trabajo remoto fueron a principios de la década de los setenta en los Estados Unidos), de la revisión bibliográfica sobre el tema en cuestión se desprenden pautas a tener en cuenta para su efectiva

realización<sup>3</sup>. A continuación, identificaremos las que consideramos más relevantes a los fines de nuestro objeto de estudio y del contexto en el cual se inserta:

### Normativa general con criterios específicos

Se necesita una normativa general con criterios específicos y comunes para definir qué puestos serían elegibles para el trabajo remoto. No todos los puestos o actividades admiten la posibilidad de ser desempeñados a distancia ni todas las personas pueden realizarlas. En la práctica cada institución pública debe ser responsable de gestionar los detalles del trabajo remoto de su personal. Una política con guías generales se debe complementar con las especificidades del mandato de cada institución y a su vez de cada puesto. Bajo criterios generales comunes a todo el sector público, cada institución debe mantener la prerrogativa para decidir bajo qué circunstancias y en qué puestos el trabajo remoto es beneficioso para la operación de la institución.

### Capacitación

La capacitación para el trabajo remoto debe estar principalmente orientada por la identificación previa de la demanda o necesidad. Implica un esfuerzo de planificación, una priorización adecuada e instrumentos que permitan hacer seguimiento a su ejecución y medición de su impacto. Generalmente se suele operar en forma errónea con la teoría "vacunatoria" de la capacitación como si fuera una vacuna (un curso, por ejemplo) que alguien de afuera viene, aplica y listo. Esta visión no tiene en cuenta que los participantes de un proceso de capacitación tienen experiencias, intereses y preferen-

cias. La capacitación es un proceso social complejo que requiere una carga de sentido para las y los funcionarios. Las expectativas de los agentes, su propia interpretación de la realidad que los rodea y la cultura organizacional en la que se desempeñan, deben ser incorporadas y sometidas a reflexión y a transformación para avanzar en materia de trabajo remoto.

### Trabajo remoto no es sólo tecnología

Un trabajo remoto efectivo requiere contar con estaciones de trabajo virtuales que permitan igual desempeño en la oficina, en casa o en cualquier otro lugar donde se encuentre la o el funcionario. En la actualidad, existe una gran diversidad de plataformas tecnológicas, desde aplicaciones comerciales hasta desarrollos específicos liderados por determinadas instituciones (como las herramientas desarrolladas por instituciones públicas, con códigos abiertos y manuales disponibles *online*) que han dado muy buenos resultados. Pero el trabajo remoto no es sólo tecnología y además la tecnología no es neutral. Así, es necesario formalizar una metodología y procesos que deben diseñarse viendo el tipo de actividades de las y los funcionarios en el trabajo remoto. Es importante definir protocolos y criterios para que las personas no estén tanteando sobre qué debe hacer o decidir. Esta modalidad implica para las y los directivos la eliminación del seguimiento y el control permanente como método de gestión, así como las y los trabajadores deben ser conscientes que deben desarrollar autonomía y autodisciplina para realizar el trabajo.

### Metas y objetivos claros

Metas y objetivos claros permitirán llevar adelante una eficaz organización del trabajo y alcanzar los resultados esperados. En este sentido, es importante designar tareas específicas y complementarias para cada uno de los miembros del equipo, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos. La literatura relevada sugiere establecer objetivos

---

3 Oszlak (2020), García Mejía (2021), Ramió (2020). Gore (2020), INAP (2021), Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal (2020).

medibles y sus correspondientes indicadores, los cuales deben ser comunicados, al igual que el estado de avance y resultados en relación con los objetivos planteados. Esto es clave para generar confianza ya que toda organización es un entramado demasiado complejo para poder funcionar sin confianza.

### Organizar el trabajo

Relacionado con el punto anterior, la literatura sugiere que quienes tengan equipos de trabajo a su cargo deben establecer y, en caso de ser necesario, definir las reglas del trabajo remoto. Deben quedar en claro para todos los miembros de su equipo aspectos tales como horarios de prestación en línea, bandas horarias para actividades que impliquen contactos múltiples, horario para el cierre de actividades, políticas de envío de información, entre otros. Se sugiere que dichas reglas sean consensuadas de acuerdo a las variadas situaciones individuales y sean revisadas y adaptadas cada vez que sea necesario, pero debe asegurarse explícitamente cuál es la vigente. Trabajar con personas que tienen diferentes horarios no significa que el trabajo se extienda durante las 24 horas del día. Es importante respetar que cada miembro del equipo pueda establecer sus horarios individuales, acordando un horario común de contacto e intercambio diario.

### Conocer los recursos con los que cuenta cada miembro del equipo

Es importante detectar las condiciones a partir de las cuales cada miembro del equipo pueda cumplir con lo esperado. No se trata sólo de identificar las necesidades de equipamiento tecnológico y de información, sino también las competencias requeridas y condiciones del contexto en el que intentarán cumplir con sus obligaciones. El ambiente en ocasión del trabajo remoto corre el riesgo de superposición con del ámbito cotidiano familiar. Es por ello que resulta conveniente que quienes lideran equipos o grupos de trabajo, puedan conocer y

tener en cuenta las distintas realidades del ámbito privado y familiar de cada integrante. A partir de este conocimiento de la situación particular de cada uno/a, y en caso de ser necesario, la literatura sugiere gestionar la disponibilidad de equipamiento tecnológico necesario y/o el acceso a información en los servidores de la unidad en que se desempeñan habitualmente.

### Comunicación

La falta de contacto personal directo o “cara a cara” puede generar en la o el responsable y los integrantes del equipo la percepción de no poder acceder a consultas y devoluciones instantáneas tal como se presentan en el ámbito de la oficina de manera cotidiana. Continuar estimulando las relaciones interpersonales y saber que cada empleado/a puede contar con los demás, es importante para no alterar las rutinas de comunicación aún a través de plataformas virtuales. Si bien la comunicación presencial puede ser exitosamente reemplazada por las tecnologías de comunicación, la adaptación a las mismas exige un esfuerzo adicional. La literatura revisada recomienda hacer el esfuerzo de garantizar el intercambio entre los miembros del equipo, contando con un espacio de uso común virtual para manifestar sus dudas o inquietudes laborales, poniendo especial atención en los miembros que menos usen los mismos, generando estímulos positivos para que así lo hagan. En este sentido, no hay que tener reparos a la hora de utilizar el teléfono dado que esta vía de comunicación es muchas veces más efectiva que el correo o la mensajería instantánea y evita ciertos malos entendidos en la comunicación.

### Documentación

Aunque la distribución de los objetivos o las tareas se comuniquen verbalmente o ya sean conocidos por todos/as, resulta apropiado dejarlos plasmados por escrito a través del dispositivo que se estime más conveniente. En los casos que se deba informar a un/a superior/a

del grado de avance de los proyectos en los que se encuentra involucrada su área, es conveniente definir las fechas de entrega, efectuar y documentar el seguimiento de las tareas, conciliando los objetivos con los diferentes miembros del equipo para alcanzar las metas laborales establecidas. Asimismo, resulta de utilidad llevar listas de verificación diaria que coincidan con las tareas de cada uno/a de los integrantes del equipo de trabajo. Si el organismo tiene datos confidenciales que requieren un manejo especial, debe informarse a las y los trabajadores cómo gestionar de forma remota y qué protocolos de seguridad se requieren.

### Promover sentido de pertenencia

El sentido de pertenencia trasciende los espacios físicos de trabajo. Aunque ya no se comparta un espacio físico común, es fundamental sostener y fortalecer el compromiso con la tarea, grupo de trabajo (pares, superiores y equipo a cargo) y la organización de la cual depende. Promover este sentido tiene un impacto positivo no sólo a nivel de la calidad del desempeño individual, sino también grupal. Al mantener una actitud positiva y un clima laboral ameno, las mismas se transmiten al resto del equipo, potenciando este compromiso. Una de las funciones más importantes del liderazgo hoy en día es ayudar a construir sentido y el sentido se construye acercando las distintas prácticas laborales que existen en un organismo.

### Evaluaciones de desempeño

Las y los trabajadores y directivos públicos deben tener una comprensión clara de si el trabajo remoto es aceptable en la institución, cómo realizar efectivamente esta modalidad de trabajo y qué se espera de ellos/as en relación al trabajo remoto. Es importante crear medidas de desempeño para evaluar el desempeño del programa de trabajo remoto con los objetivos establecidos. Para dar señales nítidas en relación a qué se espera de cada funcionario/a y equipo de trabajo, es necesario alejarse de

instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de arbitrariedad y sin impacto real en el desarrollo de carrera. Para las y los trabajadores y las y los directivos, las medidas de desempeño pueden considerar enfoques de gestión basados en resultados u otras métricas. Además, no debe perderse de vista que las evaluaciones de desempeño constituyen una herramienta para brindar información sobre las necesidades de capacitación de los agentes.

Estos 10 criterios identificados de la revisión bibliográfica realizada (y sus interrelaciones) contribuyen a potenciar las ventajas del trabajo remoto, así como a atenuar y/o eliminar los costos asociados a dicha forma de trabajo ya mencionados en el primer apartado de este artículo de investigación.

Vale la pena realizar dos aclaraciones. En primer lugar, no estamos pensando para la “nueva normalidad” en un trabajo totalmente virtual, sino en uno híbrido que combine instancias presenciales con instancias remotas a partir de los criterios mencionados en este apartado. De lo que se trata es de asumir el desafío de tomar lo mejor de ambas modalidades de trabajo para integrarla a las estructuras de los organismos. En segundo lugar, dado que el trabajo remoto es un fenómeno más colectivo de lo que parece a primera vista, es importante al momento de tomar decisiones en relación a cuánto de presencialidad y cuánto de trabajo remoto conocer también las valoraciones que hacen los integrantes del equipo de trabajo (y no sólo los que conducen, foco en el cual hemos puesto nosotros en esta investigación).

### Reflexiones finales

Lejos de ser un caballo de Troya utilizado para la flexibilización laboral, el trabajo remoto ha demostrado ser un método de trabajo altamente efectivo si logra prepararse a los organismos y a sus directivos/as y trabajadores/as. En este escenario, para avanzar en esta dirección desde ya que no puede faltar la mirada

de los sindicatos (idealmente desde la etapa de diseño) por el peso político significativo que tienen en los procesos de cambio institucional en las administraciones públicas.

Nuestra forma de entender a las organizaciones ha cambiado mucho menos que la realidad. Y si bien nuestra forma de pensar el futuro sigue estando muy permeada por nuestra forma de ver el pasado, la pandemia causada por el COVID-19 abrió una ventana de oportunidad para una mayor y mejor conexión entre la agenda digital y la gestión del capital humano en nuestras administraciones, en la cual el trabajo remoto puede ocupar un lugar relevante para fortalecer el aparato estatal.

## Referencias bibliográficas

- Albrieu, R. (2020). *Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castellani, A. (2020). La administración pública en tiempos de pandemia: diagnóstico, balance y perspectivas. *Congreso de Administración de AAEP*. AAEP, Argentina. 15 de octubre, Argentina.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC] (2020). *El Estado desde casa: Cómo trabaja la dirección pública del Estado*. Disponible en: [https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-deleestado/?fbclid=IwAR3PsIE79eV3qYKjM6fBZPko57rWIFpSxKM5mQ9zcp7WEIxd\\_va8ENs-\\_Uk](https://www.cippec.org/textual/el-estado-desde-casa-como-trabaja-la-direccion-publica-deleestado/?fbclid=IwAR3PsIE79eV3qYKjM6fBZPko57rWIFpSxKM5mQ9zcp7WEIxd_va8ENs-_Uk)
- Diéguez, G., Gasparín, J., Rubio, J. y Aruanno, L. (2019). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>
- Dirección de Gestión y Desarrollo de Carrera del Personal (2020). *Guía de Recomendaciones para la Conducción de Equipos con Trabajo Remoto*. Buenos Aires: Secretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- García Mejía, M. (2021). *El Estado en casa: Un año de trabajo remoto*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/el-estado-en-casa-un-ano-de-trabajo-remoto/> (fecha de consulta 25/01/2022).
- INAP (2021). *Competencias para el teletrabajo de las empleadas y los empleados públicos: marco de referencia*. Madrid: INAP.
- Osizlak, O. (2020). Trabajo remoto: hacer de necesidad virtud. Cuadernos del INAP. N° 1, Vol. 30: 1-24.
- Pando, D. (2020). *La parte sumergida del iceberg: apuntes para más y mejor Estado*. En D. García Delgado y C. Bernazza (Comps.). *Estado, políticas públicas y federalismo, Documento de Trabajo Núm. 6* (341-346). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ramió, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios Working Papers*. Vol. 7. Núm. 182: 493-515.
- Rubio, J. y Aruanno, L. (2020). *La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis. El rol de un espacio directivo profesional. Documento de Políticas Públicas 222*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/07/222-DPP-La-capacidad-de-respuesta-del-Estado-Rubio-yAruanno-julio-2020.pdf>
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020). *Valoración de adaptación de empleo público para entornos de crisis. Argentina*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-sobre-el-impacto-de-la-adaptacion-al-trabajo-remoto>







# RESEÑA DE LIBRO

*Book Review*

---





## RESEÑA DE LIBRO

### Book Reviews

TÍTULO

## Misión economía.

### Una guía para cambiar el capitalismo

MARIANA MAZZUCATO

Madrid: Editorial Taurus, 2021.

(Primera Edición, 256 páginas, ISBN: 978-84-306-2382-2).

Mariana Mazzucato. *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Madrid: Taurus, 2021, 256 pages.

Por Leila Mucarsel\*

**Fecha de Recepción:** 29 de marzo de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 03 de agosto de 2022.

**Palabras clave:** *Políticas de Innovación orientadas por misiones, Estado, Capacidades, Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

**Keywords:** *Mission-Oriented Innovation Policies, State, Capabilities, Sustainable Development Goals.*

---

\* Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Magister en Análisis y Políticas Económicas por las Universidades Paris 13 y Paris 7. Becaria Doctoral en CONICET- Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo) Correo electrónico: lmucarsel@mendoza-conicet.gob.ar

Vivimos una época caracterizada por crisis recurrentes e interrelacionadas: la ambiental, la sanitaria, la económica y la social. Quizás la única certeza que tenemos hoy es la sensación de que *esta no será la última crisis*. Sin dudas, el contexto obliga a actualizar las preguntas en torno al ¿qué hacer?

Mariana Mazzucato es una de las intelectuales más lúcidas para pensar este dilema y, de eso trata su último libro, *Misión Economía*, que reseñamos a continuación.

La propuesta de la autora se resume en el título de la obra: es urgente crear una "Economía de misiones" dónde los grandes desafíos de nuestro tiempo, tales como el calentamiento global o la falta de acceso universal a la salud pública, sean el norte de las políticas públicas, en particular de las políticas económicas y de fomento a la innovación. No es afortunada la traducción del título al español como "Misión Economía", el original en inglés (*Mission Economy*) busca justamente enfatizar que la economía debe dejar de estar al servicio de sí misma, poniendo a jugar estratégicamente todos los instrumentos de los que disponen los Estados para contribuir a dar respuesta a los problemas de nuestro tiempo convertidos es "misiones".

En la contratapa del libro se plantea la pregunta: "¿Y si aplicáramos a nuestros problemas actuales el espíritu, la audacia y los medios que nos llevaron a la Luna?" Es en torno a esta gesta, la Misión Apolo impulsada por el gobierno de Kennedy, que se estructura la parte central del libro. Allí radica una de sus grandes fortalezas, porque brinda una gran cantidad de ejemplos concretos para entender cómo se puede estructurar una economía impulsada por grandes desafíos (*Challenge-led economy*). Pero, pensar la Misión Apolo como metáfora para los desafíos actuales también acarrea ciertas debilidades que deben ser tenidas en cuenta; punto que desarrollamos al analizar la relevancia de esta obra en el contex-

to latinoamericano, tras un breve repaso de los contenidos del libro.

La obra está dividida en seis capítulos, en los cuales la autora nos invita a recorrer un camino que va de las misiones espaciales a las terrestres, el hilo conductor es la necesidad de gobiernos *ambiciosos, capaces y con visión*, y un *nuevo tipo de articulación* entre los sectores público y privado.

## 1. El punto de partida: Capitalismo en crisis, Estados atados de manos

En el primer capítulo, titulado "*Una misión en la tierra: ¿qué obstaculiza el próximo Moonshot?*", se ofrece una descripción de la situación actual de un capitalismo en crisis, con énfasis en las barreras que impiden los cambios sistémicos que se necesitan para su propuesta de orientar nuestras sociedades al bien común y a propósitos públicos<sup>1</sup>.

En una época donde hay una proliferación de discursos voluntaristas en torno a cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), el planteo de Mazzucato representa un aire fresco porque escapa, por un lado, de las promesas *naive* de Responsabilidad Social Empresaria y, por el otro, de la idea de que con unas pocas medidas aisladas y graduales se podrá hacer frente a desafíos colosales como lo es, por ejemplo, la transición ecológica. Se afirma que la única forma en que será posible una transformación de la escala necesaria es colocando estos objetivos en el centro de la lógica de funcionamiento de la economía y apelando a los mecanismos más potentes de gobernanza, que sólo los gobiernos tienen capacidad de movilizar en pos del bien común.

Misión Economía hace eco de un postulado que se encuentra ya en los orígenes del trabajo de Mazzucato: *para transformar el capitalismo es imprescindible transformar el Estado*.

---

1 La autora retoma este concepto de Galbraith (1967).

Aquí creemos está el corazón del aporte de la autora: su llamado a replantear las bases epistemológicas desde las cuáles se piensa el rol de los Estados contemporáneos. A contrapelo de lo que instaló la ideología neoliberal, el rol del Estado en la economía no consiste en meramente *facilitar* las condiciones para que los privados puedan crear valor. El rol del Estado es, y ha sido siempre, co-crear valor, fundar nuevos mercados, dar origen a nuevas formas de producir y de vivir en sociedad<sup>2</sup>. Desde esa óptica, se ilustra cómo el fenomenal descrédito que han sufrido los gobiernos en los últimos cuarenta años no ha sido neutral: los ha dejado “entrapados” en un rol en el que se les permite, como mucho, actuar para *corregir* fallas de mercado. La narrativa alternativa que propone la autora es inspiradora: pensar los Estados como actores con imaginación política, proactividad y coraje para diseñar qué futuro queremos.

En este capítulo, se diseccionan con precisión las raíces (la “mala teoría”) que nos ha llevado a la situación de crisis actual (“las malas prácticas”): desde la economía neoclásica hasta la Teoría de la Elección Pública, que con el concepto de “fallas de gobierno”, justificó y llevó a la profecía autocumplida de un Estado mínimo e infantilizado. Para derribar el mito de que el Estado sólo puede ser lento, torpe y aburrido, la autora pone nuevamente a jugar su maquinaria explicativa original en torno al rol central que ha desempeñado el Estado en el desarrollo de las innovaciones tecnológicas más transformadoras, desde la electricidad hasta Internet, los *smartphones* y la nanotecnología (Mazzucato, 2013). Otro aporte del libro consiste en un análisis pormenorizado de los resultados de más de treinta años de influencia de los postulados de la escuela de la Nueva Gerencia Pública que dejan como saldo

Estados muy debilitados, tal como la pandemia ha puesto en evidencia. Si bien la mayor parte de los ejemplos provienen de Europa, es una historia que resuena en nuestra propia experiencia en América Latina (García Delgado *et al.*, 2017; 2018).

## 2. Lecciones valiosas

La segunda gran fortaleza que encontramos en el planteo de Mazzucato es que no se limita a delinear la necesidad de nuevas políticas públicas, sino que hace un reconocimiento de que una nueva visión del rol estatal requiere de instrumentos, estructuras y competencias acordes, poniendo en el corazón del debate la discusión en torno a las *capacidades estatales* y organizacionales claves para implementar efectivamente estas políticas.

Así, el segundo capítulo del libro analiza las lecciones del Proyecto Apolo. En este sentido, quisiéramos destacar dos elementos que nos parece son los más novedosos en relación a aportes que ya estaban en trabajos previos de la autora:

1. Se profundiza en un ejemplo concreto de cómo las burocracias también pueden ser dinámicas y creativas. Si bien la autora ya venía señalando la importancia del dinamismo organizativo al interior de las organizaciones públicas, resulta interesante la manera en que *Misión Economía* describe con detalles el camino transitado: trabajar en la NASA no fue siempre una panacea, hubo fracasos a partir de los cuáles comprendieron que la única manera de alcanzar el objetivo era rediseñando completamente su organización interna, mejorando la comunicación y rompiendo con los tradicionales “silos” entre oficinas. Se relata cómo esto fue posible con liderazgos potentes, modelos organizativos flexibles, un buen clima de trabajo en equipos de proyectos y una fuerte mística en torno a la misión.

---

2 Mazzucato destaca la fuerte influencia de Polanyi en su pensamiento.

2. Se analiza la sintonía fina de cómo se moldean las capacidades para establecer asociaciones público-privadas más *inteligentes* a partir de investigar qué sucedió cuando la NASA tuvo que trabajar de forma estrecha con numerosas empresas privadas para resolver problemas complejos sin perder el mando:

Quando pensamos que algo es realmente urgente -como ganar una guerra o ir a la luna y volver, lo que requirió la contratación de Honeywell, Motorola y General Electric-, de alguna manera el Estado ha sido muy inteligente y ha negociado los acuerdos, los contratos, las condiciones, diciéndole al sector privado "no, eso no funciona, por favor, inténtalo de nuevo", no aceptando simplemente cualquier cosa (Mazzucato en Cameron, 2020).

Esto se logró, por ejemplo, al poner en funcionamiento políticas de compras públicas con metas y prioridades claras. Además, jugaron un rol clave los contratos con esquemas de pago diseñados para fomentar la innovación y cláusulas que no permitían beneficios extraordinarios. Pero, para ello se necesitaba instituciones públicas con poder, capacidad, un conocimiento detallado de la industria y los desafíos tecnológicos, y fundamentalmente, confianza en sí mismas. En este punto, la autora cita a quien fuera el jefe de presupuestos de la NASA, que alertaba: hay funciones que el Estado no debe subcontratar jamás. Hay aquí una lección que nos parece clave: si no invertimos en el "cerebro" de las organizaciones públicas (por ejemplo, en sus áreas internas de I+D+i), no vamos a saber leer el mundo en el que estamos, no sabremos ni siquiera con qué empresas hay que articular, ni cómo redactar los contratos de las asociaciones público-privadas.

### 3. La hora de los desafíos complejos

En el tercer capítulo, "*Las misiones en acción: ¿Qué grandes retos debemos abordar hoy en día?*"

explora las "misiones terrestres", afirmando que las nuevas misiones son mucho más complejas porque parten de desafíos como el cambio climático o la desigualdad. Estos problemas han sido definidos como "pervertidos" (*wicked*), ya que su abordaje requiere de transformaciones conductuales, sociales, regulatorias, entre otros, sosteniendo que estos problemas "*no son solo tecnológicos, sino profundamente políticos*" (pág. 100), en este punto, la autora hace hincapié en la necesidad de impulsar la participación activa de la ciudadanía tanto en la definición como en la implementación de las misiones, e instituciones capaces de escuchar y adaptarse a las demandas sociales.

El capítulo 4, "*La siguiente misión, reimaginar la economía y nuestro futuro*" profundiza en el enfoque de políticas orientadas por misiones, brindando herramientas metodológicas y recomendaciones prácticas interesantes para avanzar en este sentido. Se dan ejemplos concretos tales como mapas de misión, que ilustran el paso de grandes desafíos de la agenda pública (por ejemplo, el cambio climático) a misiones (por ejemplo, 100 ciudades europeas libres de carbono para el 2030). En esta sección, se proponen siete principios para *una nueva economía política*. Cabe destacar que tanto para este apartado como para el libro en su conjunto se retoman muchos de los puntos que Mazzucato ya ha desarrollado en sus trabajos previos<sup>3</sup> con mayor sustancia, pero resulta interesante este nuevo intento por darles sistematización. Principalmente porque, hasta ahora, la economía heterodoxa en general no ha logrado desarrollar nuevas teorizaciones del rol del Estado en la economía más allá de las críticas a la ortodoxia y el estudio de casos particulares.

---

3 En particular, se retoman los argumentos en torno a la creación *colectiva* de valor desarrollados por la autora en su segundo libro, *El Valor de las cosas* (Mazzucato, 2019).

A continuación, analizaremos algunos aspectos claves de esta obra a la luz de los retos del contexto argentino y latinoamericano.

#### **4. Una mirada situada de Misión Economía: límites y oportunidades para su lectura en clave latinoamericana**

Como la contribución de la autora versa fundamentalmente sobre modelos de política pública, es grande el riesgo de querer (¡otra vez!) emular esquemas diseñados en los países centrales implantándolos acríticamente a países periféricos o semi-periféricos. Más allá de aspectos claves que complejizan el desafío del desarrollo y la innovación para países como la Argentina, tales como la mentada *trampa de los países de renta media* y el famoso “péndulo” que no permite consolidar un modelo macroeconómico y productivo estable a lo largo del tiempo, quisiéramos esbozar, en diálogo con el libro reseñado, una serie de desafíos adicionales que aparecen al pensar este tipo de políticas de innovación en América Latina.

En primer lugar, debemos decir que el recurso metafórico, siempre tan presente y efectivo en el discurso de Mazzucato (antes, con su caso de estudio emblemático en El Estado Emprendedor: el *I-phone*) trae los riesgos habituales del uso de las metáforas. La Misión Apolo fue desarrollada nada menos que por los Estados Unidos en un contexto de Guerra Fría. La geopolítica actual es bien diferente, pero sin dudas, el hilo conductor es el peso indiscutible que tienen la posición que ocupan los países en el sistema mundial en las posibilidades reales de definir el rumbo. En este sentido, es fundamental reconocer que cualquier intento de avanzar en el sendero de la autonomía en los países periféricos encuentra barreras institucionales, jurídicas, financieras... es decir, reacciones de los poderes centrales y corporativos, *urbi et orbi* (Hurtado, 2021). En un sentido similar, se ha planteado que, en un escenario de globalización de las innovaciones

y *monopolios intelectuales*, donde los líderes de las Cadenas Globales de Valor tienen sede en los países centrales pero se benefician de innovaciones desarrolladas por fuera de sus laboratorios incluyendo aportes de países periféricos, estos últimos tienen fuertes carencias en la capacidad de aplicación para recuperar beneficios (Rikap, 2021). Este primer punto, nos lleva a resaltar la importancia de preguntarnos qué capacidades particulares se necesitan en el contexto regional para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas de Misión. Como un primer acercamiento cabe mencionar que las capacidades de naturaleza política y de gobierno cobran un rol crítico frente a los desafíos de nuestra región (Bernazza et al., 2015). En esta tarea, son valiosas las lecciones de la Argentina y de otros países del Sur Global<sup>4</sup>. El caso de Brasil es el más cercano, con avances significativos en algunas Políticas concretas de Innovación Orientadas por Misiones en la era de Partido de los Trabajadores, mostrando mecanismos muy interesantes a la hora de gobernar las Misiones y articular con el sector privado apostando a una distribución más justa de riesgos y beneficios, pero también ilustrando los desafíos que aparecen al avanzar en este sendero (Laplane, 2021).

*Misión Economía* aporta enseñanzas relevantes en términos de cómo una estrategia orientada por misiones puede contribuir a recuperar el poder del Estado para discutir la direccionalidad, pero invitamos aquí a complementarlo con lecciones de nuestra propia historia. Por ejemplo, en el caso de las empresas públicas, actores centrales en el marco de un Estado Emprendedor (véase, Gonzalo et al., 2021; Gonzalo et al., 2019), resulta fundamental poder aprender de las experiencias históricas tal como propone Mazzucato con el caso de la NASA. ¿Cuáles son las lecciones

4 Véase, por ejemplo, Gonzalo (2018), Laplane (2020) y Lavarello et al. (2020).

de representantes de diferentes niveles de gobierno en los períodos que se logró avanzar en términos de soberanía tecnológica? ¿Qué tenemos para aprender de los "éxitos y fracasos" de actores del peso de INVAP, la CNEA y la CONAE? Es preciso indagar en torno a nuestras historias en el camino del desarrollo, porque incluso si provienen de escenarios geopolíticos y tecnológicos muy diferentes pueden traer pistas valiosas para pensar los desafíos actuales, tal como muestra *Misión Economía*.

En segundo lugar, una limitación del libro y de trabajos previos de la autora, consiste en un foco excesivo en los casos de organizaciones aisladas (la NASA y antes por ejemplo, la DARPA<sup>5</sup>). Si bien resulta clave estudiar estos casos de éxito y sus modelos de gestión, las experiencias históricas parecen indicar que son más bien *redes* de organizaciones públicas *diversas* las que al articularse bajo el paraguas de grandes misiones, con fuerte apoyo político, generan capacidades heterogéneas y complementarias (Kattel *et al.*, 2019; Mucarsel, 2018; Mucarsel & Burlot, 2021). En este sentido, nos parece mucho más claro el planteo que también realiza Mazzucato en el presente libro y que no había aparecido en sus obras anteriores: la clave no está en misiones aisladas, sino fundamentalmente en desarrollar la capacidad de *vertebrar sistemas públicos capaces, resistentes y con infraestructuras sociales y físicas*, en las áreas esenciales como la salud, la educación, el cuidado<sup>6</sup>. Las Políticas de Misión en ese

contexto aparecen como herramientas sumamente poderosas para potenciar esos sistemas, y darles el sentido de propósito y urgencia que requieren las transformaciones hoy.

En relación al punto anterior cabe agregar que otro factor que está escasamente desarrollado en el libro es la *capilaridad del Estado*: en particular en países federales como la Argentina resulta esencial pensar la gobernanza multinivel de las misiones así como en misiones locales o regionales, donde los gobiernos y otros actores provinciales y municipales pueden jugar un rol fundamental (Gonzalo *et al.*, 2021; Burlot, 2021).

En tercer lugar, si bien la autora aclara en más de una oportunidad que las misiones actuales son muy diferentes a la Misión Apolo y les dedica un capítulo completo del libro a sus particularidades, nuevamente, las metáforas son poderosas y el riesgo de querer asimilar ambos tipos de desafíos es alto. Como se dijo, la diferencia central reside en la naturaleza de los desafíos a enfrentar: los desafíos actuales no son solamente de tipo tecnológico, sino que incluyen problemas sociales y ambientales complejos, interconectados entre sí y enraizados en sistemas sociales. Esto requiere un abordaje completamente diferente, con estrategias más sofisticadas y coordinación intra-estatal mucho más allá del ámbito de la economía y de la ciencia, tecnología e innovación.

Asimismo, en las *viejas* misiones el Estado era el único comprador; aquí se requiere difusión y apropiación de las tecnologías por parte de la ciudadanía en su conjunto y mayor participación del sector privado para su comercialización (Mowery *et al.*, 2010). Pero, además, se necesita legitimidad social y la participación activa de la sociedad civil en sus diversas expresiones, desde los sindicatos, las organizaciones y movimientos sociales, colectivos de juventudes, movimientos de mujeres, etcétera, para sostener e impulsar transformaciones profundas en las formas de producir y de vivir. Mazzucato esboza algunos de estos

---

5 Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada en Defensa del Gobierno de los Estados Unidos.

6 En términos de la autora: "No me refiero a invocar el concepto de *moonshot* como un proyecto predilecto aislado, sino a transformar el Gobierno desde dentro y fortalecer sus sistemas -de sanidad, educación, transporte o medioambiente- al mismo tiempo que se redirige la economía" (Mazzucato, 2021: 7).



desafíos, pero siendo la sociedad civil y la relación Estado-Sociedad muy particular en los países de América Latina es necesario imaginar las modalidades y caminos de esta participación en y desde nuestras propias realidades aprovechando la gran riqueza de nuestro entramado social.

Finalmente, una tarea ineludible es preguntarnos en torno a cuáles son las misiones y metodologías más apropiadas para un país como la Argentina de hoy. Encontramos trabajos muy interesantes en relación a esta cuestión<sup>7</sup>, que destacan por ejemplo que en lugar de pensar en Tecnologías de Frontera y Tecnologías de Propósito General como las que caracterizaron a las misiones de los países centrales, deberíamos priorizar lo que Sabato denominaba *frontera nacional*, apuntando a la soberanía tecnológica; la pandemia que ilustró cuán importante resulta esta capacidad para el mundo de hoy. En países donde no se han alcanzado aún niveles de desarrollo que permitan garantizar una buena calidad de vida de la población, resulta esencial combinar misiones que aborden los desafíos sociales y ambientales, con otras más enfocadas en desarrollar las capacidades productivas, para superar problemas tales como la restricción externa. Por supuesto, habrá posibilidades de combinar ambos tipos de desafíos en algunas misiones y estas serán las más prometedoras. Otra forma interesante de ponerlo es como lo expresó el Presidente de la Agencia I+D+i<sup>8</sup>, Fernando Peirano, “*un Estado con eje en crear y en cuidar*” (2021). La innovación tecnológica, sin dudas, puede jugar un rol clave en ambos desafíos y articularlos creando sinergias.

En este punto, aparecen consideraciones en torno a la escala y el tipo de abordaje a aplicar: se ha planteado por ejemplo la necesidad de priorizar un modelo problema-solución, válido para fijarse desafíos concretos. Asimismo, se ha subrayado la importancia de impulsar *proyectos estructurantes* que fortalezcan trayectorias tecnológicas donde hay capacidades y oportunidades previas, y den origen a nuevas institucionalidades (Lenguita y Peirano, 2019; Lavarello *et al.*, 2020, 2021). Estos aportes nos parecen muy valiosos, pero consideramos que vale la pena no perder en el camino algunos aspectos que son centrales en la propuesta de Mazzucato, desde la capacidad de las misiones para dar sentido de dirección, pertenencia y mística en torno a objetivos ambiciosos (ya desde el hecho de definir algo como una *misión*), hasta aspectos metodológicos tales como la intersectorialidad y la interdisciplinariedad, la fijación de metas y plazos claros, el enfoque de cartera de proyectos diversos y la capacidad de combinar direcciones “de arriba hacia abajo” con la generación de condiciones para impulsar procesos amplios de experimentación “de abajo hacia arriba”.

Para concluir, Mariana Mazzucato suele decir que si cuando se habla de Misiones estamos muy cómodos, es porque no se entendió la propuesta. Proponemos que *Misión Economía* debe leerse en esa clave, comprendiendo que los desafíos impostergables de nuestro tiempo requieren transformaciones profundas, visión y coraje. Con esta reseña esperamos contribuir a una lectura situada de esta obra desde los desafíos propios de Argentina y de América Latina.

## Referencias bibliográficas

- 7 Hurtado (2021), Lavarello *et al.* (2020, 2021), Carrizo (2019), Surtayeva (2019).
- 8 Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación
- Bernazza, C. A., Comotto, S., & Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 4 (3): 17-36.

- Burlot, G. (2021, 16 de noviembre). El FONDEF como un juego anidado: coordinar para federalizar e integrar. *Zona Militar*. Disponible en: <https://www.zona-militar.com/2021/11/16/el-fondef-como-un-juego-anidado-coordinar-para-federalizar-e-integrar/>
- Cameron, J. (2020, 3 de abril). Martin Wolf, Mariana Mazzucato: The shape of world economy after COVID-19. *LISTEN! BizNews.Com*. Disponible en: <https://www.biznews.com/inside-covid-19/2020/04/03/wolf-mazzucato-world-economy-after-covid-19>
- Carrizo, E. (2019). Políticas orientadas a misiones: ¿son posibles en la Argentina? *Ciencia, Tecnología y Política*. 2 (3): 27-35.
- Galbraith, J. K. (1967). Economics and the Public Purpose (1973). *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, Ma. C. y de Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Élites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *El neoliberalismo tardío: Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gonzalo, M. (2018). *A long-term narrative on India from Latin America: peripherization, national system of innovation and autonomous expenditures*. PhD Thesis, UFJR.
- Gonzalo, M., Gomes, E., Podcameni, M. y Casiolato, J. (2019). *State-led Responses to the Indian Energy Challenge: Infrastructure Expenditure, Central Public Sector Enterprises and Electrification*. Río de Janeiro: BPC Papers.
- Gonzalo, M.; Gutti, P.; Kababe, Y. y Starobinsky, G. (2021). Agrogenética Riojana SAPEM: Primeras reflexiones sobre la creación y desarrollo de una Empresa con Participación del Estado de Base Tecnológica (EPEBT) en un sistema regional de innovación periférico. *Debates sobre innovación*. 6 (1): 49-53.
- Hurtado, D. (2021, 31 de mayo). *Geopolítica "orientada por misión" | El Cohete a la Luna*. Disponible en: <https://www.elcohetéaluna.com/geopolitica-orientada-por-mision/>
- Kattel, R.; Drechsler, W. & Karo, E. (2019). Innovation bureaucracies: How agile stability creates the entrepreneurial state. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2019-12)*. Disponible en: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications>.
- Laplane, A. (2020). *The risk-reward nexus: A qualitative analysis of public-private partnerships for investments in innovation in Brazil*. PhD Thesis. Sussex. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/326511863.pdf>
- Laplane, A. (2021). Market co-creating and shaping through investments in innovation: A comparative analysis of two public funding programmes in Brazil. *Innovation and Development*. 1-22.
- Lenguita, P. A. y Peirano, F. (2019). *Debates emergentes para repensar la ciencia y la tecnología en la Argentina. Hablemos de ideas: Una nueva generación piensa cómo gobernar una Argentina que cambió*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA Libros.
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas: Quién produce y quién gana en la economía global*. Barcelona: Taurus.
- Mowery, D. C.; Nelson, R. R. & Martin, B. R. (2010). Technology policy and global warming: Why new policy models are needed (or why putting new wine in old bottles won't work). *Research Policy*. 39 (8): 1.011-1.023.
- Mucarsel, L. (2018). Mission-oriented industrial and innovation policies in developing countries: The cases of BNDES and China Development Bank. *Master Thesis*. Paris 13, Paris 7.
- Mucarsel, L. y Burlot, G. (2021, 19 de abril). *Constelaciones de capacidades públicas en un ecosistema regional de innovación: El caso de INVAP. Mesa: Las Empresas con Participación del Estado (EPE): Su rol en los sistemas de in-*

*novación y emprendimiento del Sur.* Ponencias ESOCITE-LALICS.

- Peirano, F. (6 de abril de 2021). *Exposición en el marco del Ciclo "Construyendo puentes"*. Disponible en: <http://uca.edu.ar/es/noticias/para-que-el-dia-despues-seamos-mejores-construyendo-puentes-construyendo-narrativas-para-el-futuro-de-la-argentina>
- Rikap, C. (2021). *Capitalism, Power and Innovation: Intellectual Monopoly Capitalism Uncovered*. Disponible en: <https://www.routledge.com/Capitalism-Power-and-Innovation-Intellectual-Monopoly-Capitalism-Uncovered/Rikap/p/book/9780367357634>
- Surtayeva, S. (2019). Políticas tecnológicas de frontera y orientadas a misiones: El caso de la nanotecnología y los satélites geoestacionarios en Argentina. *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*. 25 (49): 341-363.



## Sobre los Autores

### *Note on Contributors*

**RICARDO ARONSKIND** es Magister en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el Área de Estudios Políticos del Instituto de Desarrollo Humano. Coordinador del Programa de Seguimiento de la Crisis del Orden Mundial (PISCO) del Instituto de Desarrollo Humano de la UNGS. Profesor de Principios de Teoría Económica en la Maestría de Sociología Económica del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Profesor de Historia de las Políticas Económicas Argentinas en la Maestría de Historia Económica y de las Políticas Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor de Análisis Político de la Economía Internacional en la Maestría de Relaciones Internacionales de la FLACSO Argentina. Profesor de la materia Globalización, Poder y Desarrollo en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con inclusión social del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina. Miembro del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Miembro del Plan Fénix, Programa Estratégico de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

**SEBASTIÁN BARBOSA** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sociólogo, Máster en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Responsable del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO - 0005): “*Gestionar lo público en tiempos de pandemia*”.

**MAXIMILIANO BARRETO** es Profesor en la Facultad Teresa de Ávila, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Paraná, Argentina. Profesor en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Investigador del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

**DANIEL BLINDER** es Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-Investigador de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPaz).

**ANABELLA BUSO** es Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Directora del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

**MARÍA EUGENIA CARDINALE** es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Especialista en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales por la Universidad de Lanús (UNLa). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesora e investigadora en Universidad Nacional de Rosario (UNR) y en Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Integra el Grupo de Estudio sobre Política Exterior, Geopolítica y Defensa, IEALC-UBA y es miembro del GEICRAL-Fcpolit – UNR. Es miembro de la Red de Politólogos. Dirige proyectos de investigación en UNER e integra proyectos de investigación nacionales (PICT-Foncyt; PIG-UNS y PID-UNR). Dicta seminarios de postgrado en UBA, UNDEF y otros.

**LORENZO CASSINI** es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Desarrollo Económico por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Actualmente, se desempeña como Becario Post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como docente de grado en Economía, Microeconomía y Macroeconomía en la Escuela de Ciencia y Tecnología de la UNSAM.

**MELISA DECIANCIO** es Investigadora Senior de la Universidad de Münster e Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Es Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la FLACSO Argentina y la Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO Argentina y como docente en la misma casa de estudios. Realizó estancias de investigación en la Universidad de Amherst, la Universidad de Warwick, la Universidad de Brown, el *German Institute for Global and Area Studies* (GIGA) y la Universidad de Southampton.

**GIULIANA GUZZO** es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Especialista en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Doctoranda en Ciencias Sociales en la UNCuyo.

**DIEGO HERNÁNDEZ NILSON** es docente-investigador en la Universidad de la República (UdelAR). Doctor en Sociología Política por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

**CAMILO LÓPEZ BURIAN** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República (UdelAR).

**GABRIEL MERINO** es Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina), con lugar de trabajo Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Co-coordinador del grupo de trabajo de CLACSO “China y el mapa del poder mundial”. Director del proyecto de Investigación y Desarrollo: “El Atlántico Sur y sus relaciones con otras regiones de interés geopolítico mundial” CIG-IdIHCS-UNLP.

**MARÍA CECILIA MÍGUEZ** es Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - IDEHESI Universidad de Buenos Aires (CONICET-UBA). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

**LEILA MUCARSEL** es Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Magíster en Análisis y Políticas Económicas con especialización en Políticas de Desarrollo por las Universidades Paris 7 y Paris 13, Sorbonne Paris Cité. Doctoranda en Ciencias Sociales en la UNCuyo y becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo).

**GUILLERMO OLIVERA** es Licenciado y Magíster en Geografía-Planeación por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctorado en Urbanismo en la misma casa de

estudios. Es Investigador de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de esa institución, adscrito al programa de Estudios Regionales. Es autor de más de 40 publicaciones, algunas de las cuáles le han valido reconocimientos. Ha sido docente en la Escuela Nacional de Antropología e Historia, en la Escuela Nacional de Estudios Superiores Aragón en la carrera de Economía; en la Maestría en Estudios de Población y Desarrollo Regional del CRIM, y en la Maestría en Ciencias de la Arquitectura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Las líneas de investigación que desarrolla abarcan los procesos de expansión urbana metropolitana; planificación urbana y gestión del suelo; política de vivienda; así como la transformación de la base económica de las ciudades.

**DIEGO PANDO** es Politólogo y Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Responsable del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO - 0005): “Gestionar lo público en tiempos de pandemia”.

**BERNARDINO SANTAMARINA** es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Diplomado Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Maestrando en Defensa Nacional en la Universidad Nacional de la Defensa Nacional (UNDEF). Actualmente, se desempeña como asesor técnico en la Dirección Nacional de Financiamiento PyME del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

**MARTIN SCHORR** es Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Sociología Económica por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad

Nacional de San Martín (UNSAM). Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Es docente en cursos de grado y posgrado en la UBA, la UNSAM y diversos centros académicos de la Argentina. Sus campos de investigación son las grandes empresas y el poder económico en la Argentina desde una perspectiva de largo plazo y la dinámica de la industria manufacturera.

**OLGA SERRANO** Actuaría por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e integrante del personal académico del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) en esa misma institución. Especialista en modelos matemáticos y estadísticos, y en temas de planeación urbana, segregación ocupacional y migración. Ha impartido cursos en la licenciatura en matemáticas de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Morelos (UAEM), en la Maestría en Población y Desarrollo Regional del CRIM de la UNAM, y para profesores de Educación Media Superior en la ciudad de Cuernavaca, Morelos. Ha impartido asesorías en la realización de tesis a estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado. Es autora y coautora de más de 20 capítulos de libros arbitrados y de 27 artículos, nacionales e internacionales.

**KAREN M. SIEGEL** dirige el grupo de investigación: “*Transformation and Sustainability Governance in South American Bioeconomies*” en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Münster, Alemania. Es Doctora en Política por la Universidad de Glasgow. Tiene un máster en Estudios Económicos y Sociales por la Universidad de Aberystwyth y un máster (con honores) en Francés y Política por la Universidad de Edimburgo. Antes de trasladarse a la Universidad de Münster, fue becaria Lord Kelvin Adam Smith en la Universidad de Glasgow. También ha trabajado como profesora en la Universidad Napier de Edimburgo, donde impartió cursos sobre política medioambiental global.





# Convocatoria

## NÚMERO VEINTE

**Dossier:** Estado, Administración y Políticas Públicas

en América Latina: desarrollos y desafíos.

**Coordinador:** Pablo Bulcourf.

Esta convocatoria tiene como finalidad seleccionar artículos de investigación que den cuenta de la historia y del desarrollo del campo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas. Durante las últimas décadas, en América Latina, se fueron consolidando este tipo de estudios bajo una visión interdisciplinaria que expresa la riqueza de enfoques y de perspectivas. Las características propias de este espacio lo han vinculado con la propia actividad política y los procesos de toma de decisión y de conformación de las burocracias públicas. Los procesos de reforma estatal se fueron asociando también con las propias teorías y concepciones alrededor de los fenómenos públicos, lo que permite reconstruir un conjunto complejo de interacciones en donde lo científico-académico se articula con la propia arena política. Los diferentes modelos de vinculación entre Estado “y” sociedad se han expresado también en los grupos de investigación y de construcción del conocimiento experto. La reciente pandemia de COVID-19 ha expresado la centralidad y la importancia de lo público y la necesidad de dar rápidas soluciones a un fenómeno de gran relevancia a escala planetaria.

Este *dossier* intenta, por lo tanto, seleccionar artículos de investigación que den cuenta con rigurosidad y creatividad de la trama poliédrica de estas relaciones políticas, económicas, culturales y sociales.

### 1.- Las teorías sobre el Estado en América Latina.

Las ciencias sociales en América Latina no sólo fueron refractarias de la producción científica de los centros académicos de los Estados Unidos y de Europa, sino que fueron desarrollando su propia mirada en un diálogo crítico con estos trabajos. Ello permitió la construcción de visiones que dieron cuenta de la especificidad de los vínculos históricos entre el Estado “y” la sociedad en la región contribuyendo también con originalidad y solidez empírica a este campo.

## **2.- La conformación y desarrollo de las administraciones públicas.**

Los procesos de construcción estatal en la región dieron lugar a la conformación de las administraciones públicas y los cuerpos burocráticos de los Estados. Las particularidades históricas y en parte el tamaño de cada una de estas unidades políticas, fueron consolidando estructuras muy diferentes en densidad, capacidades, formas de ingreso, permanencia y formación continua. Ello, a su vez, estuvo condicionado por los diferentes modelos de estatalidad, ideologías predominantes y reformas estatales.

## **3.- Las reformas del Estado y las teorías.**

Podemos encontrar un vínculo, aunque no lineal, entre las concepciones sobre el Estado “y” la sociedad con las concepciones filosóficas, ideológicas y políticas que predominan en diferentes momentos históricos. Esto nos ha permitido definir el momento liberal, keynesiano, neoliberal, entre otros. Esta relación entre la teoría y el propio accionar político es uno de los aspectos más complejos del vínculo entre el conocimiento y el poder, presente ya en los albores de la modernidad. Esta relación *bis a bis* nos permite plantear el poder que poseen las cosmovisiones, las que sin duda son producto de un tiempo histórico.

## **4.- La conformación del campo de la administración y las políticas públicas.**

Finalizada la segunda guerra mundial, y bajo la necesidad de la reconstrucción europea, el llamado de Harold Lasswell da inicio al campo actual de los estudios sobre administración y políticas públicas. Esto no sólo repercute en el ámbito norteamericano y europeo, sino que se extiende también hacia América Latina. En 1951 se crea la primera licenciatura en ciencia política y administración pública en la UNAM y un año después en la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Paulatinamente, se fueron generando diferentes instancias de grado y posgrado en la región. Si bien la ciencia política fue la disciplina más afín a estos desarrollos, el campo se constituyó como un espacio interdisciplinario donde confluyen la economía, las ciencias de la administración, la sociología y el derecho principalmente.

## **5.- Formación y capacitación en el empleo público.**

Junto al desarrollo del campo en las universidades y centros de investigación, los diferentes Estados fueron construyendo espacios institucionales de formación y capacitación constantes para las burocracias públicas, los que en muchas oportunidades se convirtieron también en centro de producción del conocimiento, con un importante desarrollo editorial. En algunos de los países se adoptó el término de Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) para estas instituciones, lo que se extendió también en el resto de Iberoamérica. Durante décadas, estos espacios desarrollaron modelos de formación innovadores, los que fueron incorporando nuevas tecnologías de la información. En los Estados federales de la región también se adoptaron instituciones similares a nivel subnacional.

## **6.- Desarrollo de redes.**

El crecimiento y densidad del campo permitió la construcción de redes a nivel internacional en la que confluyeron tanto académicos e investigadoras/es, con-

sultoras/es y funcionarias/os públicas/os. Esto permitió un gran intercambio de experiencias e ideas que demuestran la articulación entre la propia política, las estructuras de la alta dirección pública y el sector universitario. Si bien las experiencias han sido dispares, nos permiten dar cuenta del complejo de relaciones sociales alrededor de la administración y de las políticas públicas y su vinculación con el conocimiento experto. Varias de estas organizaciones realizan congresos y eventos propios, como así también un conjunto de publicaciones periódicas.

## **7.- La problemática de género en la administración y las políticas públicas.**

En las últimas décadas, los estudios sobre feminismo y posteriormente los trabajos sobre género y diversidades comenzaron a analizar desde estas perspectivas la conformación de las burocracias públicas. En un sentido histórico esto fue corroborando las ideas centrales sobre el papel de la mujer y otros colectivos en la distribución de los cargos públicos y el ingreso a los espacios de la alta dirección pública, demostrando la enorme desigualdad al respecto. Muchos de estos estudios permitieron tomar decisiones y políticas concretas para revertir este fenómeno.

## **8.- El impacto de la pandemia del COVID-19.**

La llegada y la expansión de la pandemia del COVID-19 han tenido enormes repercusiones a nivel de la conformación del espacio público y la centralidad del Estado en la necesidad de tomar decisiones en forma rápida y efectiva. Este regresó a la escena central de la política mundial demostrando sus debilidades y fortalezas. Varios procesos que se venían gestando, como el empleo de redes y tecnología digital, se aceleró exponencialmente. El desarrollo de capacidades específicas no sólo se vio en la política estrictamente sanitaria, sino en todas las facetas de la órbita estatal. Ello ha llevado a un rápido y profundo replanteo en torno a las propias teoría y concepciones sobre el Estado y la política, impactando fuertemente en el campo de la administración y de las políticas públicas.

**Fecha límite para enviar los artículos de investigación:** 01 de febrero de 2023.

**Para enviar las contribuciones:**

[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Para más información, véase:**

*Revista Estado y Políticas Públicas* - FLACSO Argentina

[www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista](http://www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista)





# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas* - FLACSO Argentina  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [revistaeyp@flacso.org.ar](mailto:revistaeyp@flacso.org.ar)

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

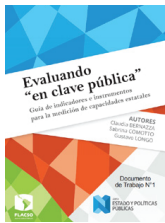




## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO



### Documento de Trabajo Núm. I

**Evaluando "en clave pública"**  
BERNAZZA, Claudia;  
COMOTTO, Sabrina;  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015



### Documento de Trabajo Núm. II

**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).  
Octubre de 2015



### Documento de Trabajo Núm. III

**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).  
Mayo de 2016



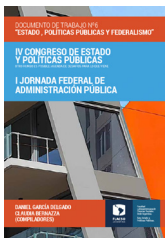
### Documento de Trabajo Núm. IV

**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.**  
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).  
Octubre de 2016



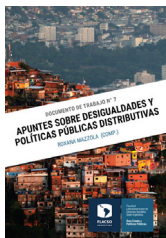
### Documento de Trabajo Núm. V

**El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).  
Junio de 2017



### Documento de Trabajo Núm. VI

**Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).  
Febrero de 2020



### Documento de Trabajo Núm. VII

**Apuntes sobre desigualdades y Políticas Públicas Distributivas**  
MAZZOLA, Roxana (Comp.).  
Diciembre de 2021



### Documento de Trabajo Núm. VIII

**Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina**  
BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).  
Marzo de 2022



### Documento de Trabajo Núm. X

**Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia.**  
Racovschik, María Alejandra; González, Leticia (Comp.).  
Abril de 2022

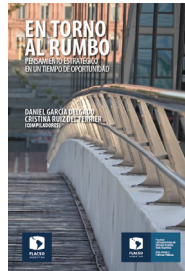
## OTRAS EDICIONES



**CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.** La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladora).  
Julio de 2017



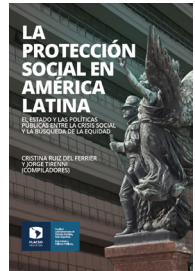
**ELITÉS Y CAPTURA DEL ESTADO.** Control y regulación en el neoliberalismo tardío  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Comp.).  
Octubre de 2018



**EN TORNO AL RUMBO.** Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).  
Octubre de 2019



**ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA.** Ya nada va a ser igual  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
Noviembre de 2020



**LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.** El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina TIRENNI, Jorge  
Diciembre de 2021

### Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Dra. Valentina Delich (Directora).

**Área Estado y Políticas Públicas**

Daniel García Delgado (Director).

**Programa Gestión del Conocimiento.**

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

### CONTACTO PRINCIPAL

**Área Estado y Políticas Públicas**

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)



# Cobrá tu sueldo en CREDICOOP



## Beneficios de Bienvenida<sup>(1)</sup>



Puntos o Millas de regalo.



Ahorro en tu primera compra.



Primer adelanto de efectivo con condiciones preferenciales.

## BENEFICIOS CREDICOOP

### Con tus Tarjetas Cabal CREDICOOP



Ahorro y cuotas en más de 9.000 comercios<sup>(2)</sup> en todo el país.

Ahorro en miles de supermercados.<sup>(2)</sup>

Cada compra te acerca a increíbles premios<sup>(3)</sup>.

Créditos personales con tasa preferencial<sup>(4)</sup>.



Alternativas de inversión para proteger tus ahorros



Propuesta aplicable a la cartera de consumo. (1) Beneficio Bienvenida: Sujeto a condiciones de contratación y evaluación crediticia. (2) Consultá las promociones vigentes, comercios adheridos, metodología de reintegro, bases y condiciones en [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop).



**BANCO CREDICOOP**  
COOPERATIVO LIMITADO  
**La Banca Solidaria**



## Normas de Publicación

### *Author Guidelines*

#### Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indexadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

#### Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

#### Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
  - a. Título en idioma original;
  - b. Título en idioma inglés;
  - c. Resumen en idioma original;
  - d. Resumen en idioma inglés;
  - e. Palabras clave en idioma original;
  - f. Palabras clave en idioma inglés;
  - g. Cuerpo del trabajo;
  - h. Referencias bibliográficas.

### **Pautas para los Autores**

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
  - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
  - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
  - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
  - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

### Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden evidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

### Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF*. Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

### Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

*libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.*

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

## Formato del archivo

**Tipografía:** se requiere Times New Roman.

### Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

**Párrafos:** deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

**Páginas:** con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

**Archivo:** guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

## Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

## Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

## Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

## NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

## DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

## DATOS DE CONTACTO

### *Revista Estado y Políticas Públicas*

Área Estado y Políticas Públicas  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.  
Oficina del 2do piso  
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.  
Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)  
Teléfono: (54) (11) 5238-9361  
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



