

RI
REVISTA

ISSN: 1018-0583
E-ISSN: 2215-4582

N.º 95.1

RELACIONES
INTERNACIONALES
ENERO-JUNIO 2022

ESCUELA DE
RELACIONES
INTERNACIONALES
Universidad Nacional, Heredia



UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA



95.1



REVISTA
RELACIONES
INTERNACIONALES

Enero-Junio de 2022

Relaciones Internacionales

Enero - Junio 2022 / N. 95.1

Revista de Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad Nacional - Heredia, Costa Rica
Publicación Semestral

Rector
Universidad Nacional
Francisco González Alvarado

Director
Escuela de Relaciones Internacionales
Marco Vinicio Méndez Coto

Director de la Revista
Marco Vinicio Méndez Coto

Editor de la Revista
María Fernanda Morales Camacho

Comité Editorial
Sergio Moya Mena
María Elena Lorenzini
Francisco Javier Flores Zúñiga
Ariana López Peña
Francisco Verdes-Montenegro

Asistentes de la Revista
Celestina Brenes Porras
Raquel Arce Mora
Sophia Roldán Soto

ISSN: 1018-0583
e-ISSN: 2215-4582

Lo corrección de estilo es competencia exclusiva
del Comité Editorial de la revista

Comité Asesor Internacional

Dra. Isabel Álvarez, Universidad Complutense de
Madrid, España

Dr. Ignacio Bartesaghi, Universidad Católica de
Uruguay, Uruguay

Dr. Héctor Lindo Fuentes, El Faro,
El Salvador

Dr. Manuel Orozco, The Dialogue,
Estados Unidos

M.Sc. Luis Padilla, Universidad Rafael Landívar,
Guatemala

Dr. Fredy Rivera Vélez, FLACSO,
Ecuador

Dr. Zidane Ziraoui, Tecnológico de Monterrey,
México

Consejo Editorial de la Universidad Nacional

Dra. Iliana Araya Ramírez, Presidenta
Dr. Francisco Vargas Gómez, Secretario

Dr. Jorge Herrera Murillo

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto

M.Sc. Patricia Vásquez Hernández

M.A. Erick Álvarez Ramírez

Licda. Andrea Morales Méndez

Producción editorial

Marianela Camacho Alfaro
marianela.camacho.alfaro@una.cr



Suscripción y canjes

Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional

Apartado postal: 437 Heredia, Costa Rica

Tel.: (506) 2562-4165 / Fax: (506) 2562-4174 / www.ri.una.ac.cr

Publicación semestral indexada en la base de datos SCIELO

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL

2022: Lo impredecible como constante.....7

ARTÍCULOS

LA DIMENSIÓN FINANCIERA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR:
REFLEXIONES EN TORNO A SUS PERSPECTIVAS Y POTENCIAL EN LA
COYUNTURA PANDÉMICA

*THE FINANCIAL DIMENSION OF SOUTH-SOUTH COOPERATION:
REFLECTIONS ON ITS PROSPECTS AND POTENTIAL IN THE PANDEMIC
CONTEXT*

Camila Abbondanzieri.....17

CRIPATOMONEDAS Y SU EFECTO EN LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA
FINANCIERO INTERNACIONAL: APUNTES PARA CENTROAMÉRICA
*CRYPTOCURRENCIES AND THEIR EFFECTS ON THE FINANCIAL
INTERNATIONAL SYSTEM STABILITY: NOTES FROM CENTRAL AMERICA*

Luis Diego Salas Ocampo

Marly Alfaro Salas33

EMPRESAS Y CAMBIO CLIMÁTICO: INTERNALIZACIÓN DE LOS
MECANISMOS DE MERCADO EN EL SECTOR PRIVADO BRASILEÑO (2005-
2015)

*BUSINESS AND CLIMATE CHANGE: INTERNALIZATION OF MARKET
MECHANISMS IN BRAZILIAN PRIVATE SECTOR (2005-2015)*

Christopher Kurt Kiessling.....79

DEFENSE POLICY SHAPING FOREIGN POLICY. AN ALTERNATIVE INTERPRETATION THROUGH THE STUDY OF THE ARGENTINE-CHILEAN RELATIONS

POLÍTICA DE DEFENSA MOLDEANDO LA POLÍTICA EXTERIOR. UNA INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA MEDIANTE LAS RELACIONES ARGENTINO-CHILENAS

Ezequiel Magnani

Maximiliano Luis Barreto103

LA ELECCIÓN DE UN CANDIDATO EXTREMISTA: ¿ANÓMALO O NORMAL? LA LLEGADA DE DONALD TRUMP A LA CASA BLANCA EN 2016
THE ELECTION OF A FRINGE CANDIDATE: ANOMALOUS OR NORMAL?
THE ARRIVAL OF DONALD TRUMP TO THE WHITE HOUSE IN 2016

Carlos Álvarez del Castillo Calderón

Arturo Santa Cruz127

LA GOBERNANZA ENERGÉTICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN EL SIGLO XXI: DESENTRAÑANDO SUS EJES CENTRALES

ARGENTINA'S ENERGY GOVERNANCE IN THE 21ST CENTURY: UNRAVELING ITS CENTRAL ISSUES

Natalia Ceppi147

RESEÑAS

RESEÑA DEL LIBRO: THE HACKER AND THE STATE: CYBER ATTACKS AND THE NEW NORMAL OF GEOPOLITICS DE BEN BUCHANAN

Valery Brais Chaves171

ENTRETEJIDO ESPLENDOR EN EL CORAZÓN DEL MUNDO. RESEÑA DEL LIBRO FRANKOPAN, P. (2018). THE NEW SILK ROADS: THE PRESENT AND FUTURE OF THE WORLD. GRAN BRETAÑA: BLOOMSBURY PUBLISHING PLC

Raquel Arce Mora177

Editorial 95.1

2022: Lo impredecible como constante

El pasado 18 de diciembre del 2021 la revista estadounidense *The Economist* publicó un artículo corto titulado *The new normal is already here. Get used to it.* (“La nueva normalidad ya está aquí. Acostúmbrate.”) con una muy interesante línea de inicio, que usa cierto juego de palabras: “*The era of predictable unpredictability is not going away*” (“La era de la impredecibilidad predecible no se irá”). Si bien es cierto, la afirmación parece una paradoja y no es novedosa *per se*, su pertinencia y necesidad de reconocimiento es de suma urgencia en un mundo que, dos años después de haber iniciado la pandemia por COVID-19, continúa experimentando transformaciones aceleradas. En este mundo de pandemia o (pospandemia, según quién lo diga y dónde se encuentre), la nueva normalidad (*the new normal*) se plantea como un concepto de uso frecuente en los círculos políticos, académicos, económicos, sociales y, ha llegado a trasladarse al lenguaje cotidiano; lo anterior, probablemente, en un esfuerzo por encontrar certeza en tiempos donde la incertidumbre ha sido la protagonista global.

Aunque esta no es la primera pandemia a la que la humanidad se ha enfrentado y han existido momentos de importante indecisión en el pasado debido a crisis políticas, económicas y de salud global; el COVID-19, dado el nivel de conexión y proximidad (física y virtual), sorprendió a los países y sus gobiernos, la gran mayoría, no preparados para la multidimensionalidad de sus alcances (Mc Gillivray, 2020). La pandemia por COVID-19 no llegó como un fenómeno excepcional, en la medida que tanto la academia, como los gobiernos y personalidades del mundo tecnológico lo anunciaron en el pasado (Avishai, 2020; McGillivray, 2020); sin embargo, sus efectos y la naturaleza aún desconocida del virus, es lo que ha provocado diversidad de reacciones que cambian, de manera constante e incrementan la perplejidad y, con ello, la dificultad para ver y estudiar el futuro.

En ese segundo año de pandemia que fue el 2021, otros temas destacaron, algunos con presencia constante en la agenda global, como lo es el cambio climático; otros vinculados con el escenario geopolítico como las tensiones entre Estados Unidos y China; Estados Unidos y Rusia, el colapso de Afganistán, la crisis en las cadenas de suministro globales, un mayor posicionamiento de las

monedas digitales, así como el lanzamiento del metaverso en calidad de espacio virtual de interacción, con gran potencial económico, según sus proponentes. En este escenario, el rápido desarrollo de las vacunas contra el virus SARS-CoV-2 inyectó optimismo; no obstante, un sistema inequitativo de distribución de vacunas, el acaparamiento por parte de los países desarrollados de estas; así como una negativa de ciertos colectivos sociales respecto a las medidas de distanciamiento y sanidad y el no vacunarse por razones políticas, ha incidido en la aparición de nuevas variantes con efectos desconocidos (Welch *et al.*, 2021), y, con ello, mayores dudas sobre cómo proceder en términos de políticas sanitarias, sin omitir los potenciales peligros económicos, sociales y políticos de los confinamientos, como medida de contención.

Así, si mirar al futuro era una tarea compleja en tiempos prepandemia, los vertiginosos cambios ocasionados por los efectos del virus (y sus variantes) dificultan aún más la posibilidad de reflexionar con alguna certeza sobre lo que podría suceder. Todo lo anterior, en un escenario global de fraccionamiento geopolítico, una evidente procrastinación respecto a los efectos del cambio climático (especialmente por parte de grandes emisores) y un mundo que, a pesar de estar aún estructurado por fronteras físicas, crea diversidad de espacios e interacciones virtuales donde los estados participan de manera muy limitada. Además, a pesar de la incertidumbre acentuada por la pandemia, al igual que lo mencionaba el titular de *The Economist*, en esta nueva normalidad, es necesario que nos familiaricemos con lo constante de lo impredecible que, aunque sea paradójico, pareciera es lo único que podemos predecir.

Si se pudiera hablar de lecciones aprendidas (o aún en proceso de aprendizaje) en esta etapa de la pandemia, a propósito de nuestro campo de estudio como lo es las Relaciones Internacionales, se podría destacar una: la naturalización de la vida en un mundo con elevados niveles de impredecibilidad, donde las interacciones de los actores y los hechos se desarrollan, con mayor frecuencia, de formas no lineales (Scartozzi, 2018; Avishai, 2020) y donde las posibilidades de que ocurran eventos, antes catalogados como menos probables -con extremas consecuencias-, se consideran cada vez mayores. Aquí no solo hay que apuntar a los famosos *Cisnes Negros* de Nassim Taleb, sino valorar el alcance de fenómenos ordinarios que, usualmente pasan desapercibidos, y que, por el nivel de interdependencia y conectividad, al presentarse un punto de quiebre (una crisis política o económica, por ejemplo), alteran la realidad [Peter Engelke (2021) hace una analogía con los leopardos de las nieves, un hermoso animal de las tierras altas de Asia Central, que por su camuflaje y hábitos son difíciles de observar y pueden llegar a ser olvidados, pero de pronto se dejan ver y sorprenden].

Las Relaciones Internacionales como disciplina se ha interesado por estudiar el futuro, con diversidad de esfuerzos teóricos y metodológicos orientados a brindar explicaciones detalladas de lo que sucederá (Choucri, 1974; Bueno de Mesquita, Newman, y Rabushka, 1985; Schneider, Gleditsch y Carey, 2011; Metternich y Gleditsch, 2016). No obstante, pareciera que este esfuerzo se enfoca más en predecir *qué pasará* en lugar de ofrecer alternativas *a qué podría suceder* (Bernstein *et al.*, 2000; Fomin *et al.*, 2021). Lo primero, en un esfuerzo por identificar variables y sistematizarlas, de tal forma que los fenómenos describan interacciones lineales, simples, predecibles; sin embargo, la realidad social es más compleja, tal y como lo señalaron Bernstein *et al.* (2000) en su icónico artículo *God Gave Physics the Easy Problems: Adapting Social Science to an Unpredictable World* que critica las posturas ontológicas y epistemológicas en nuestra disciplina, preocupadas exclusivamente por predecir, donde la realidad social se considera como estática y los actores que le componen como variables aisladas.

En este sentido, surge la necesidad de reflexionar, de forma crítica, cómo se piensa el futuro en Relaciones Internacionales, comprender su naturaleza de complejidad, de no linealidad, de actores diversos con ideas y visiones de mundo que cambian constantemente según los contextos, con rápidos flujos de personas, ideas y bienes que, si bien, nos acercan a nuestros semejantes (independientemente de la distancia física), también incrementan la vulnerabilidad por interdependencia (Newson y Richerson, 2021).

Bernstein *et al.* (2000) mencionan en ese artículo que se requiere una “humildad constructiva” basada en aproximaciones novedosas, más cercanas a lo local y lo concreto para comprender el complejo escenario de lo internacional. Lo constante de lo impredecible representa un reto ontológico, epistemológico y metodológico para la disciplina. Ontológico en la medida que es necesario pensar sobre qué significa futuro en esta área; no se trata de relativizar el término, sino comprenderlo como un concepto dinámico, que fluye, que no es único ni una meta en sí; de esta forma, se definen las aproximaciones teóricas y conceptuales para ofrecer explicaciones alternativas a los fenómenos, con posibilidades de suceder en el corto, mediano y largo plazo. Así, con los referentes teóricos que reconocen esta fluidez, determinar los métodos y herramientas para estudiar lo que podría suceder. Métodos como la modelación, las aproximaciones cuantitativas y los ahora muy populares escenarios, son solo algunas de estas formas de pensar los diversos futuros; mismas que llegan a ser válidas y relevantes en la medida que reconozcan la naturaleza de rápido cambio de los contextos mundiales (y locales) y trabajen - como lo suelen hacer los escenarios- sobre la base de la actualización. Lo anterior, bajo el entendido de que el futuro se va desplegando (*unfolding*), entre otros elementos, por la interacción de fuerzas (*drivers*) con mayor o menor protagonismo. De esta forma, la pericia

está en la sensibilidad y claridad para identificar esas fuerzas, mediante una lectura aguda y autorreflexiva de los entornos (¿Qué es lo que nos interesa ver? ¿Qué queremos lograr con nuestros análisis?), lo anterior, no solo pensando en posibles *Cisnes Negros*, sino también en esos leopardos de las nieves.

Así, en este 2022 que recién inicia, con una postura crítica desde las Relaciones Internacionales, es necesario aceptar con mayor comodidad que lo impredecible es la constante, no para caer en un fatalismo y negar posibilidades de análisis del futuro (¿los futuros?), sino para abrirse a multiplicidad de aproximaciones, mismas que brinden insumos conceptuales, pero también, material para la toma de decisiones fundamentadas; en un momento donde una parte importante de la academia pareciera estar disociada de la realidad (Bernstein *et al.*, 2000; Fomin *et al.*, 2021) y con un escepticismo creciente hacia la ciencia (Rutjens, Van der Linden, Van der Lee, 2021; Armstrong, 2021).

Desde las Relaciones Internacionales, el 2022 es un año de gran expectativa respecto a la “nueva normalidad”; no obstante, existe gran incertidumbre global ante Ómicron y las posibilidades de nuevas variantes mientras no se avance en los procesos de vacunación y el virus llegue a la condición de endémico (Feldscher, 2021). Aunado a lo anterior, la agenda global de este año es muy variada, con preocupaciones, por mencionar algunas, que llegan a equiparar a la pandemia: la duda de la recuperación económica global, las tensiones geopolíticas entre grandes poderes, la lucha contra la pobreza y el retroceso de muchos países por los efectos socioeconómicos del COVID-19, los elevados niveles de polarización a lo interno de los estados, el surgimiento y consolidación de las “democracias iliberales”, los movimientos migratorios, las interrogantes sobre la regulación del sector tecnológico, que supera con creces las capacidades del Estado, la emergencia climática y las promesas de un modelo y crecimiento económico menos contaminante (Engelke, 2021; Burrows y Manning, 2021).

Todos estos aspectos son parte de un escenario complejo, rico en interacción en múltiples direcciones, con elevados niveles de incertidumbre que reta a quienes estudian Relaciones Internacionales para comprender lo que ha sucedido, lo que está ocurriendo y pensar, de manera rigurosa, creativa y responsable, los posibles futuros. Una disciplina como esta no debería preocuparse tanto por *qué sucederá*, como si la certeza fuese el fin último más allá de lo que el desarrollo de los hechos nos indique; sino en estudiar críticamente aquellos aspectos ordinarios y extraordinarios para ofrecer insumos teóricos y prácticos que contribuyan a pensar y prepararnos ante los *posibles futuros* (Bernstein *et al.*, 2000 y Fomin *et al.*, 2021). Al final, esta elevada impredecibilidad nos recuerda la compleja naturaleza del mundo social, que no es limitante para su análisis, pero sí un catalizador para una creatividad humilde y rigurosa en su estudio.

Ante estos contextos, nuestra Revista Relaciones Internacionales tiene la misión de brindar un espacio para la discusión libre, responsable y académica sobre multiplicidad de temas de la realidad internacional. Así, este número 95.1, acoge una diversidad de artículos sobre política y comercio internacional, que hacen una lectura detallada de hechos pasados y presentes con el propósito de ofrecer a nuestra comunidad lectora insumos orientados a imaginar cuáles serán esos futuros que nos podrían esperar a corto, mediano y largo plazo. Lo anterior, en un mundo donde la “impredecibilidad predecible” ha llegado a ser la norma.

María Fernanda Morales Camacho
Editora en Jefe
Revista Relaciones Internacionales

Referencias bibliográficas

- Adam, B. L. (2021). Theorizing unpredictability in international politics: a new approach to Trump and the Trump Doctrine, *Cambridge Review of International Affairs*, 34:3, 360-382, DOI: 10.1080/09557571.2020.1842329
- Armstrong, K. (2021). Rationality: What It Is, Why It Seems Scarce, Why It Matters by Steven Pinker review | Science and nature books | *The Guardian*. Recuperado 29 de diciembre de 2021, de <https://www.theguardian.com/books/2021/oct/07/rationality-what-it-is-why-it-seems-scarce-why-it-matters-by-steven-pinker-review>
- Avishai, B. (2020). The Pandemic Isn't a Black Swan but a Portent of a More Fragile Global System *The Economist*. Recuperado 30 de diciembre de 2021, de <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-pandemic-isnt-a-black-swan-but-a-portent-of-a-more-fragile-global-system>
- Bernstein, S; Lebow, R.; Stein, J.; *et al.* (2000). God gave physics the easy problems: adapting social science to an unpredictable world. *European Journal of International Relations* 6(1):43-76.
- Bueno de Mesquita, B., Newman, D. & Rabushka, A. (1985). *Forecasting Political Events: The Future of Hong Kong*. New Haven, C. T.: Yale University Press.
- Burrows, M. & Manning, R. (2021, diciembre 21). The top twelve risks and opportunities for 2022. *Atlantic Council*. <https://www.atlantic-council.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-top-twelve-risks-and-opportunities-for-2022/>
- Choucri, N. (1974). Forecasting in international relations: problems and prospects. *International Relations* 1(2): 63-86.
- Engelke, P. (2021, diciembre 21). Six 'snow leopards' to watch for in 2022. *Atlantic Council*. Recuperado 29 de diciembre de 2021, de <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/six-snow-leopards-to-watch-for-in-2022/>
- Feldscher, K. (2021). *What will it be like when COVID-19 becomes endemic?* <https://www.hsph.harvard.edu/news/features/what-will-it-be-like-when-covid-19-becomes-endemic/>
- Fomin, I., Kokarev, K., Ananyev, B., Neklyudov, N., Bondik, A., Glushkov, P., Safina, A., Stolyarova, S., Tkach, D., Vedernikova, O., Yakovenko, I., Korobkova, D., Kovaleva, D., Kuzina, E., Voronina, D., Chekov, A., Sushentsov, A., & Wohlforth, W. (2021). International studies in an unpredictable world: still avoiding the difficult problems? *European Journal of International Relations*, 27(1), 3-28. <https://doi.org/10.1177/1354066120948124>

- McGillivray, G. (2020). *Coronavirus is significant, but is it a true black swan event?* The Conversation. Recuperado 30 de diciembre de 2021, de <http://theconversation.com/coronavirus-is-significant-but-is-it-a-true-black-swan-event-136675>
- Metternich, N. & Gleditsch K. (2016). Forecasting in international relations. In: [Oxford Bibliographies in] *International Relations*. Oxford University Press.
- Newson, L. & Richerson, P. (2021, April 25). What if COVID-19 had emerged in 1719? *OUPblog*. <https://blog.oup.com/2021/04/what-if-covid-19-had-emerged-in-1719/>
- Rutjens, B. T., van der Linden, S., & van der Lee, R. (2021). Science skepticism in times of COVID 19. *Group Processes & Intergroup Relations*, 24(2), 276-283. <https://doi.org/10.1177/1368430220981415>
- Scartozzi, Cesare M. "A New Taxonomy for International Relations: Rethinking the International System as a Complex Adaptive System." *Journal on Policy and Complex Systems* 4, n.º 1 (2018): 109-33. https://mpr.ub.uni-muenchen.de/95496/2/MPRA_paper_95496.pdf
- Schneider, G.; Gleditsch, N. & Carey, S. (2011). *Forecasting in international relations*. *Conflict Management and Peace Science* 28(1): 5-14.
- The Economist. (2021). *The new normal is already here. Get used to it* | The Economist. Recuperado 30 de diciembre de 2021, de <https://www.economist.com/leaders/2021/12/18/the-new-normal-is-already-here-get-used-to-it>
- Welch, D., Geoghegan, J., Ligt, J. de, & French, N. (2021). Why more contagious variants are emerging now, more than a year into the COVID-19 pandemic. The Conversation. Recuperado 29 de diciembre de 2021, de <http://theconversation.com/why-more-contagious-variants-are-emerging-now-more-than-a-year-into-the-covid-19-pandemic-155302>



I.

ARTÍCULOS

LA DIMENSIÓN FINANCIERA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: REFLEXIONES EN TORNO A SUS PERSPECTIVAS Y POTENCIAL EN LA COYUNTURA PANDÉMICA

THE FINANCIAL DIMENSION OF SOUTH-SOUTH COOPERATION: REFLECTIONS ON ITS PROSPECTS AND POTENTIAL IN THE PANDEMIC CONTEXT

Camila Abbondanzieri¹

ORCID: 0000-0002-1192-9582

RESUMEN

En la actualidad, el rol de la cooperación Sur-Sur adquirió connotaciones específicas. Estas se insertan en un escenario marcado por décadas de cuestionamiento y de agotamiento de los canales (tanto tradicionales como hegemónicos) de la cooperación verticalista y asimétrica (ofrecida por los flujos Norte-Sur) y de las instituciones u organismos multilaterales que los sustentaban. Ello se suma a un contexto caracterizado por la multiplicación de instancias vinculantes entre socios del Sur global y por la creación de fondos de desarrollo regional en prácticamente todas las latitudes del mundo. Debido a las tensiones suscitadas en torno al agotamiento del multilateralismo, así como de los canales y prácticas tradicionales de la cooperación internacional, diversos organismos internacionales y analistas pronunciaron la necesidad de incorporar todos los esfuerzos posibles para superar la recesión profundizada por la pandemia. En esta línea, destacaron los aportes que podría generar la cooperación Sur-Sur como dinámica con una vasta y variada trayectoria en las relaciones internacionales, cuyas contribuciones resultarían

indispensables para superar la actual coyuntura crítica signada por la pandemia de COVID-19. El objetivo del presente artículo consiste en indagar acerca de la dimensión financiera de esa cooperación Sur-Sur, con el fin de determinar en qué medida puede constituir una herramienta fundamental para contribuir a la proyección de acciones asertivas en la coyuntura pandémica, a partir de una mirada desde el Sur global. Se sostiene que, si bien dicha modalidad no debe concentrar la totalidad de las respuestas esbozadas desde el Sur global, resulta una opción indispensable para diversificar opciones y lograr posicionamiento internacional.

Palabras clave: Cooperación internacional; cooperación Sur-Sur; finanzas internacionales; pandemia; Sur global; Relaciones Internacionales

ABSTRACT

Nowadays the role of South-South cooperation has acquired particular connotations. These particularities are part of an eroded international scenario defined by North-South flows of asymmetric traditional cooperation. All this happens

1 Universidad Nacional de Rosario (UNR). Candidata a doctora en Relaciones Internacionales. Becaria interna doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR). Correo electrónico: cabbondanzieri@hotmail.com

Camila Abbondanzieri



Revista de Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

in a context characterized by proliferation of institutions connecting partners within the global South and also due to the creation of regional development funds worldwide. Because of the crisis of the multilateralism and the weakening of the traditional channels and practices of international cooperation, several international organizations and experts acknowledge the need for including all possible efforts to overcome the recession deepened by the pandemic. Thus, the South-South cooperation role is highlighted as part of these efforts. Therefore, the objective of this article is to analyze the financial dimension

of South-South cooperation to determine to what extent it can be considered as a key tool in the projection of assertive actions within the pandemic context and from the global South perspective. It is argued that, although this cooperation should not monopolize all the responses coming from the South, it entails a possibility in a process of diversification of cooperation alternatives aiming to position itself in the international scenario.

Keywords: International cooperation; international finance; International Relations; Global South; South-South cooperation; pandemics

Introducción

En el marco de una globalización caracterizada por un avanzado capitalismo financiero y la intensificación de avances tecnológicos e interconexiones profundas entre los diversos actores del sistema internacional (Robinson, 2020), una pandemia no podría pasar desapercibida. La incertidumbre y la falta de información para ensayar respuestas, de manera coordinada y estratégica, ante los desafíos que supuso la irrupción de un virus a escala mundial, en un lapso muy acelerado, repercutieron en prácticamente todas las áreas en las que discurría la cotidianidad.

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, las interrogantes que emergieron a lo largo del 2020 apuntaron a comprender la diversidad de aristas e implicancias que inauguraba la nueva coyuntura crítica de pandemia. En este contexto, las preguntas oscilaron entre dilucidar si la pandemia implicaría verdaderos cambios mundiales en el nivel ontológico o si, por el contrario, ciertas condiciones se mantendrían y solamente bastaría con identificar los ritmos y procedimientos de las transformaciones globales en curso, a fin de obtener un panorama certero y preciso de lo que podría acontecer en los meses y años venideros.

Con base en los supuestos de partida, el objetivo del presente artículo consiste en indagar acerca de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur, para determinar en qué medida puede constituir una herramienta fundamental que contribuya a la proyección de acciones asertivas en la coyuntura pandémica, a partir de una mirada desde el Sur global. Se sostiene que, si bien dicha modalidad no debe concentrar el total de las respuestas esbozadas desde el Sur, resulta una alternativa indispensable para diversificar opciones y posicionarse en lo internacional, a partir de prácticas tanto relegadas como disociadas de lo que tradicionalmente se vinculó con la cooperación Sur-Sur, como aconteció con la cooperación técnica y la cooperación financiera no reembolsable.

Así, este texto fue desarrollado a partir de una metodología de investigación cualitativa, mediante técnicas de revisión documental de fuentes primarias, elaboradas por los principales organismos internacionales dedicados a temáticas de cooperación Sur-Sur y secundarias, producidas desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

En lo concerniente a la estructura, el artículo consta de tres secciones. En la primera, se describen las dinámicas internacionales manifestadas a raíz de la irrupción de la pandemia de COVID-19, puesto que dichas tendencias ofrecen el marco explicativo para comprender el renovado llamamiento a la cooperación Sur-Sur, de cara a la imbricación de viejos y nuevos desafíos de las relaciones internacionales. En el segundo apartado, se indaga acerca de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur, partiendo de profundizar su conceptualización teórica y de contextualizar en la actual coyuntura pandémica. En el tercer acápite, se identifican las principales perspectivas y potencialidades que dicha dimensión de la cooperación Sur-Sur puede ofrecer en el entorno pandémico, con el afán de determinar en qué medida puede representar una alternativa político-económica para los actores del Sur global. Finalmente, se comparten unas breves reflexiones.

Aproximaciones a la cooperación Sur-Sur en el marco de dinámicas internacionales en jaque en la coyuntura pandémica

En el ámbito del multilateralismo y, más precisamente de la cooperación internacional, los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre las dinámicas de relacionamiento internacional estuvieron asociados, en lo fundamental, a la aceleración de tendencias preexistentes, por ejemplo, el desgaste del orden internacional liberal de posguerra, y, de manera complementaria, las consecuencias del deterioro de la hegemonía estadounidense y la disputa global con China en dimensiones como la económica, la tecnológica y la militar (Malacalza y Hirst, 2020; Actis y Zelicovich, 2020, Lucatello, 2020). En dicho contexto, la crisis sanitaria suscitada por el brote de coronavirus no hizo más que superponerse con un conjunto de problemáticas previas; como resultado, la complejización de un escenario en el que el accionar unilateral y las discutidas prácticas tradicionales de la cooperación internacional se presentaron, fueron respuestas contraproducentes para la búsqueda de soluciones plausibles en el corto, mediano y largo plazo y, además, dificultaron la actuación coordinada de los diversos actores internacionales (Lemus-Delgado, 2020). A modo de ejemplo, Ocampo (2020) advierte que los débiles resultados de las reuniones del G20 y las instituciones de Bretton Woods ocurridas durante los primeros meses de la pandemia

dan cuenta de las profundas debilidades que presentó la cooperación multilateral de corte tradicional para hacer frente a los desafíos que trajeron aparejadas las nuevas circunstancias críticas.

Una de las certezas que arrojó el contexto de pandemia fue la inviabilidad de planificar un único tipo de respuesta, de manera aislada y unilateral, para atender las etapas de contención y recuperación de las actividades tanto económicas como productivas y de relacionamientos internacionales. Por el contrario, a lo largo de los últimos meses, se evidenció la necesidad de elaborar estrategias en múltiples frentes, pragmática y coordinadamente, con base en el conjunto de requerimientos y potencialidades que presenta cada uno de los actores internacionales.

La distribución inequitativa y descoordinada de las vacunas entre los distintos países ejemplifica cómo el accionar unilateral de cada actor internacional dificultó la planificación y recuperación de las actividades en la situación pandémica. En efecto, a pesar de haberse puesto en marcha una iniciativa global como COVAX (destinada a monitorear que la distribución de las vacunas se realice de forma equitativa, sobre todo para que puedan llegar a los países en mayor condición de vulnerabilidad), a principios de febrero de 2021 solamente diez naciones desarrolladas concentraron el 75 % de las inmunizaciones y aproximadamente 130 no recibieron ninguna dosis de las vacunas ([Noticias ONU, 17 de febrero de 2021](#)).

Partiendo de las tensiones suscitadas en torno al agotamiento del multilateralismo y de los canales o prácticas tradicionales de la cooperación internacional, diversos organismos internacionales y analistas pronunciaron la necesidad de incorporar todos los esfuerzos posibles para superar la recesión profundizada por la pandemia. En esta línea, destacaron los aportes que podría generar la cooperación Sur-Sur como dinámica con una vasta y variada trayectoria en las relaciones internacionales, cuyas contribuciones resultarían indispensables para superar la actual coyuntura crítica ([UNCTAD, 2020](#); [Lemus-Delgado, 2020](#)). [Gammage y Akinkugbe \(2020\)](#) advierten que, institucionalmente, el llamado a potenciar la cooperación Sur-Sur por parte de los actores internacionales fue mayor que nunca en la historia y, para ilustrar dicha urgencia, refieren a la acelerada creación de la plataforma *Galaxy Mapping* de la Oficina de Naciones Unidas de la Cooperación Sur-Sur (UNOSCC), cuyo objetivo consiste en monitorear y visibilizar, desde una perspectiva del intercambio técnico, las respuestas y propuestas elaboradas por los países del Sur global.

Es decir, en la actualidad, el rol de la cooperación Sur-Sur adquirió connotaciones específicas que se insertan en un escenario marcado por décadas de

cuestionamiento y agotamiento de los canales, tanto tradicionales como hegemónicos, de la cooperación verticalista y asimétrica. Esta es ofrecida por los flujos Norte-Sur de las instituciones y los organismos multilaterales que los sustentaban, lo cual suma a un contexto caracterizado por la multiplicación de instancias vinculantes entre socios del Sur global y la creación de fondos de desarrollo regional en prácticamente todas las latitudes del mundo. Sintéticamente, [Mawdsley \(2019\)](#) determina la creciente visibilización de iniciativas, el crecimiento que supera las capacidades locales (específicamente para el caso chino) y la consolidación de una identidad y agenda propia del Sur en oposición al Norte, las tres tendencias que coadyuvaron a la gradual proyección de la cooperación Sur-Sur como dinámica relevante en el sistema internacional.

En consecuencia, progresivamente, la oferta de cooperación internacional fue ampliándose de manera cualitativa y cuantitativa, dando lugar a mayores opciones en cuanto a las modalidades y socios cooperantes ([Besharati et al., 2015](#)). Tal ampliación e innovación, en lo referido a las prácticas y los socios participantes, tensiona los pilares tradicionales de la cooperación internacional que, por una parte, promueven la incorporación de las nuevas propuestas a fin de sumar esfuerzos para conseguir objetivos específicos, pero que, por otra, acumulan años de desacreditación con respecto a su funcionamiento y operatividad heredada del institucionalismo liberal de posguerra ([Alonso, 2015](#)).

La dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur: puntos de partida y narrativas en transformación

La cooperación Sur-Sur, como tantos otros conceptos de las Relaciones Internacionales, expresa una amplia variedad de definiciones, narrativas e instrumentos que admiten abordajes disímiles y plurales. Si bien no representa una novedad como mecanismo de cooperación internacional, puesto que cuenta con casi medio siglo de existencia, su estudio continúa presentando importantes desafíos en lo que respecta a su identificación y medición, debido, fundamentalmente, a la carencia de parámetros o metodologías comunes para definir qué acciones son contabilizadas y por la ausencia de bases de datos proporcionadas por los actores involucrados ([Besharati et al., 2015](#)).

Considerando la resonancia que la cooperación Sur-Sur comenzó a adquirir en los últimos meses, como una medida necesaria para contribuir con la recuperación tras la pandemia de COVID-19, resulta importante detectar en qué modo es posible determinar cuáles son las principales perspectivas y potencialidades que ofrece dicha modalidad en la actual coyuntura.

Respecto a definir cooperación Sur-Sur, es preciso contar con una serie de presupuestos de partida que permiten orientar el recorte de sus prácticas. De acuerdo con Colacrai (2009), ante una gama tan diversa de casos, es posible aproximarse a esta cooperación desde dos lecturas: una altruista y la otra esencialmente estratégica. Si bien cada una puntualiza cuestiones específicas, no es posible trazar nítidamente una frontera que las distinga con claridad; por el contrario, pueden identificarse correspondencias, diálogos e, incluso, puntos en común.

La lectura altruista destaca la conducta solidaria, horizontal y cooperativa entre socios del Sur, en contraposición al esquema verticalista, patriarcal y asimétrico ofrecido por la cooperación Norte-Sur; además, está justificada por la identificación de problemáticas e intereses comunes que permiten planificar acciones, proyectos y programas de cooperación internacional acordes con los requerimientos y posibilidades locales. De este tipo de lectura es ilustrativa la definición de Ojeda Medina (2019, p. 15), la cual propone que la cooperación Sur-Sur es “un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur. Se fundamenta en la identificación previa de una serie de necesidades consensuadas que llevan a la formulación de objetivos comunes entre las partes que establecen esa relación”. Desde esta perspectiva, se subrayan los aspectos asociados a la solidaridad internacional, con una intención opuesta a las prácticas dirigidas unilateralmente desde el Norte que caracterizaron las vinculaciones con los países del Sur desde la segunda posguerra. Como contrapropuesta, la cooperación Sur-Sur estaría basada en un esquema horizontal y equitativo entre las partes, a partir de diálogos y tratos cimentados en el respeto mutuo y en el que el cariz altruista y solidario quedaría fundamentado por el reconocimiento de trayectorias, necesidades y desafíos comunes.

Por su parte, la segunda lectura enfatiza el componente estratégico y político de la cooperación Sur-Sur, cuyo objetivo último consiste en reducir la dependencia económica, política y cultural con respecto al Norte. La siguiente definición propuesta por Lechini (2009, p. 67) es representativa de este tipo de lectura y expresa que “la cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses”. Así, se aborda, fundamentalmente, el carácter estratégico y la potencialidad de la construcción de alianzas para modificar las condiciones de poder internacional en las que los países del Sur se posicionan en una condición de desventaja y subordinación con respecto a los del Norte. Con ello, el diálogo político representa una posibilidad para sumar recursos y esfuerzos que permitan modificar la capacidad negociadora de las naciones del Sur.

En definitiva, las variadas acepciones de la cooperación Sur-Sur dan cuenta de un concepto cuyas fronteras porosas y laxas admiten múltiples narrativas en cuanto a motivaciones, procedimientos, canales y el significado mismo de esta modalidad. Además, las dificultades conceptuales en torno a tal cooperación no son estáticas, sino que resultan mutables y varían en función de los condicionantes propios de cada coyuntura histórica, con lo que adquirieron el trazo de diversas narrativas imperantes en cada proceso histórico. Por ejemplo, el enfoque narrativo de la cooperación Sur-Sur en los años de su surgimiento como tal, hacia fines de la década del setenta, estuvo sustentado por lo que legó el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978. En tal sentido, dicha narrativa estuvo marcada por una impronta política y estratégica de impugnación a un orden internacional restrictivo y por los intentos de construir alternativas viables para los países del Sur global (Colacrai, 2009; Domínguez Martín, 2016). Por el contrario, para la década del noventa, la retórica imperante tuvo asociado con incorporarse a los flujos de la globalización de manera pragmática, dejando atrás el componente de denuncia del orden internacional y enfatizando las problemáticas del desarrollo.

Sin que desaparezca completamente alguna de las dos grandes narrativas, la cooperación Sur-Sur oscila entre distintas motivaciones, objetivos de política exterior y conflictos de desarrollo de cada uno de los actores participantes, hecho que da como resultado un complejo espectro de prácticas (Malacalza, 2020).

Además de las definiciones y narrativas de la cooperación Sur-Sur, los instrumentos en los que se expresa representan un asunto de atención fundamental para comprender los alcances y los recursos que pueden ser objeto de intercambio entre los socios. En su marco de acción, es posible identificar al menos tres tipos de herramientas o canales que orientaron las prácticas cooperativas entre socios, a lo largo del tiempo: la cooperación técnica, la cooperación financiera no reembolsable y, en menor medida, la cooperación financiera reembolsable. Según argumenta Domínguez Martín (2016), históricamente, los abordajes y las prácticas de la cooperación Sur-Sur fueron ciñéndose, de manera restrictiva, a los intercambios técnicos y a la provisión de fondos financieros no reembolsables, excluyendo las prácticas financieras reembolsables.

De modo progresivo y enmarcado en condicionantes domésticos y externos propios de los procesos históricos que tuvieron lugar desde la década del ochenta, la cooperación Sur-Sur comenzó a asociarse, fundamentalmente, solo a los componentes técnicos y financieros no reembolsables de la cooperación (Domínguez Martín, 2016). De esta forma, y a partir de la puesta en marcha de programas de ajuste neoliberal, la cooperación financiera reembolsable fue

descartada del discurso de los socios del Sur y su práctica quedó tanto relegada como disociada del esquema más amplio de la cooperación Sur-Sur (Domínguez Martín, 2016). Al respecto, se advierte que “la crisis de la deuda y los ajustes posteriores de la travesía neoliberal (1980-2000) hicieron que la cooperación Sur-Sur se replegara conceptualmente en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), que era solo una parte de un todo bastante mayor” (Domínguez Marín, 2016, p. 80). Como consecuencia, la narrativa que fue consolidándose en torno a la cooperación Sur-Sur dejó de incorporar las posibilidades y potencialidades brindadas por los flujos financieros reembolsables, provistos por los socios del Sur y que, además, no resultan incompatibles ni contradictorios con las lecturas altruistas y estratégicas de esta modalidad cooperativa. Por el contrario, la cooperación financiera reembolsable representa el complemento necesario para que, junto con la cooperación técnica, puedan generarse impactos tangibles en la práctica. Asimismo, para el mismo Domínguez Martín (2016) la cooperación financiera reembolsable debe ser revalorizada como práctica, puesto que representa “la base sobre la que se apoya el pilar de diálogo político característico de la cooperación Sur-Sur” (p. 64).

La cooperación financiera reembolsable incluye instrumentos como “créditos concesionales, créditos a la exportación, líneas de financiación, contribuciones a organismos multilaterales financieros, garantías de crédito y emisión de deuda” (Domínguez Martín, 2016, pp. 65-66). Dichas herramientas se complementan con la cooperación técnica que, mediante la transferencia de recursos y conocimiento entre socios, permite mejorar las capacidades y condiciones para absorber los nuevos fondos (Domínguez Martín, 2016). En este sentido, tanto los aspectos técnicos como los financieros reembolsables y no reembolsables resultan fundamentales para que las acciones de cooperación Sur-Sur puedan generar un impacto más allá del reforzamiento de las relaciones y los lazos, de manera simbólica. Es decir, si bien el componente técnico resulta indispensable, con miras a que la transferencia de recursos resulte efectiva y denote un impacto, el factor reembolsable es igualmente clave para que la cooperación arroje efectos prácticos y genere contribuciones tangibles. En esta línea, Domínguez Martín (2016) remarca la importancia de recuperar el componente financiero reembolsable de la cooperación Sur-Sur, debido a su relevancia cualitativa y cuantitativa.

En efecto, progresivamente, la relevancia de la cooperación Sur-Sur, como dinámica de las relaciones internacionales que presenta lecturas tanto plurales como diversas y que cuenta con instrumentos significativos en términos cuantitativos y cualitativos, comenzó a ser reconocida por diversos organismos internacionales y analistas. Asimismo, paulatinamente, se advirtió su importancia para la consecución de determinados objetivos de desarrollo. En tal sentido, al planificar y diagramar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

se identificó la necesidad de convocar a la cooperación Sur-Sur para incorporarla entre las prácticas internacionales, bajo la narrativa de responsabilidades compartidas pero diferenciadas (Gammage y Akinkugbe, 2021; Domínguez Martín, 2016). Resulta, entonces, ilustrativo cómo desde la UNCTAD (2020) se reconoce que en la actualidad la cooperación Sur-Sur superó la visión tradicional de la ayuda y, gradualmente, comenzó a incorporar modalidades vinculadas a las finanzas, las inversiones y el comercio. Es decir, es posible identificar que los organismos internacionales con alcance prácticamente universal detectan la amplitud de medidas que se desarrollan entre actores del Sur global, incluidas las financieras y, al incorporarlas en su discurso, promueven tanto su reconocimiento como su difusión.

En el marco de la pandemia por COVID-19, se reiteró la convocatoria para intensificar las acciones de cooperación Sur-Sur, ahora entendida como un componente necesario para contribuir con la recuperación económica y productiva, tanto doméstica como internacional, en la coyuntura pandémica. Para Lemus-Delgado (2020), esta cooperación representa, directamente, una solución para el mundo post COVID-19. Asimismo, el autor manifiesta que la mera incorporación de todos los recursos posibles para apoyar dicha recuperación tras la pandemia no es de por sí suficiente, sino que estos deben ser efectivamente coordinados. Dicha situación puede presentar ventajas para que los países del Sur global reincorporen las prácticas de cooperación financiera reembolsable en el marco de la cooperación Sur-Sur, como una propuesta indispensable para diversificar opciones y posicionarse internacionalmente a partir del desempeño de roles más asertivos.

Perspectivas y potencialidades en el escenario de cooperación internacional en la coyuntura pandémica

Tal como fue referido, la coyuntura crítica de la pandemia de COVID-19 se entrelaza con un escenario de cooperación internacional complejo y tensionado por un conjunto de tendencias como el agotamiento de la estructura multilateral heredada de la segunda posguerra, la disputa global entre Estados Unidos y China, la presencia de países emergentes con creciente gravitación en las prácticas de cooperación internacional y la conformación de una multiplicidad de fondos de desarrollo en distintas partes del mundo. Las perspectivas y potencialidades de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur deben ser abordadas a partir de la conjugación y del análisis conjunto de dichas variables, ya que así se podrán detectar posibilidades y limitaciones, con base en los condicionantes que existen.

En lo que respecta específicamente a la coyuntura de pandemia, los países del Sur global experimentaron importantes problemáticas, al encontrarse más expuestos a los *shocks* externos que agudizaron el solapamiento de crisis internas y condiciones de vulnerabilidad manifestadas en múltiples frentes como el económico y el social (Ocampo, 2020; UNCTAD, 2020). En efecto, la CEPAL (2021) señala que en América Latina y el Caribe dicha crisis se materializó en caídas abruptas de los PBI, así como en la profundización de brechas estructurales e institucionales que provocaron efectos devastadores para los mercados laborales y sectores productivos. Ante tales desafíos, desde el organismo se advierte que la necesidad de contar con mayor liquidez, para enfrentar la conjugación de los viejos y nuevos retos en el marco de la emergencia política, económica y sanitaria, condujo a incrementar el riesgo de endeudamientos críticos para los actores de la región (CEPAL, 2021).

Por lo tanto, para los actores del Sur global, resulta importante contar con propuestas plurales y diversificar las opciones de cooperación internacional. Más aun, la posibilidad de desempeñarse a partir de roles duales (Morasso, 2011) en dinámicas de la cooperación, posibilitaría contribuir al desarrollo de capacidades y condiciones para que quedar por fuera de flujos -como la Ayuda Oficial al Desarrollo-, planificados y distribuidos a partir de criterios elaborados desde el Norte, no represente un problema radical. Es decir, la situación de solapamiento de problemáticas requerirá la diagramación de estrategias múltiples y coordinadas para afrontar la imbricación de conflictos antiguos y novedosos en la coyuntura pandémica. En este marco, la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur se presenta como una alternativa más que merece ser explorada con atención.

De todas maneras, la pandemia por COVID-19 y las potencialidades de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur expusieron que las desigualdades, evidenciadas históricamente, continúan perpetuándose en el variado conjunto de países del Sur global (Gammage y Akinkugbe, 2020). Los autores aluden al accionar de China, un jugador global que disputa *vis à vis* la hegemonía estadounidense en múltiples dimensiones, para dar cuenta de la inexistencia de la construcción del Sur global como un todo homogéneo e idéntico, en el que la cooperación Sur-Sur asume la misma escala o proyección hacia todos los actores. Nuevamente, en el marco de situaciones críticas, quedan expuestas las asimetrías y los desbalances estructurales (Gammage y Akinkugbe, 2020) que dificultan la delimitación de qué es la cooperación Sur-Sur y si su dimensión financiera se encuentra vinculada con las narrativas altruistas o estratégicas.

Gammage y Akinkugbe (2020) proponen tres narrativas que podría asumir la cooperación Sur-Sur en la pospandemia, las cuales ciertamente se pueden

aplicar al abordaje específico de su dimensión financiera. El primer escenario es netamente pesimista y alude a la profundización de los desequilibrios estructurales entre países, como resultado de aplicar medidas proteccionistas y unilaterales. En tal esquema, la cooperación Sur-Sur (y su dimensión financiera), más que contribuir a la diversificación de opciones en la cooperación, reproduciría las asimetrías entre los distintos países del Sur global, de la misma forma en la que actuaron los países del Norte en la posguerra. El segundo escenario identificado por los autores es más bien optimista y da cuenta del aprovechamiento, por parte de las naciones del Sur global, de las incertidumbres del contexto para modificar sus prácticas, de manera tal que les permitan transformar el curso de su desarrollo económico y sus vinculaciones internacionales, a partir de pautas más horizontales. Finalmente, [Gammage y Akinkugbe \(2020\)](#) plantean un escenario intermedio, en el que no habría ni una reinención total de las prácticas de cooperación ni una reversión de las prácticas asimétricas, pero sí se avizorarían transformaciones de bajo impacto en el ámbito de la cooperación Sur-Sur.

De acuerdo con la [CEPAL \(2021\)](#), la agenda de financiamiento en la región involucra distintos retos solapados que aluden, por un lado, a la priorización cortoplacista de la expansión del gasto público para enfrentar las vicisitudes expresadas en la dimensión sanitaria, al fomento del consumo, al mantenimiento de los niveles de ingreso de la población, y a la promoción, a mediano y largo plazo, de medidas anticíclicas. Además, es preciso considerar que, al menos para América Latina y el Caribe, la recuperación económica, al conjugarse con problemáticas de larga data asociadas a los déficits fiscales y a los endeudamientos, puede implicar mayor tiempo e involucrar más recursos respecto a otras regiones del mundo ([Cárdenas y Ayala, 2020](#)); con ello, su planificación debe ser abordada en términos estratégicos e incorporar una perspectiva global.

En lo que respecta al accionar de las instituciones internacionales, se destaca que a lo largo de la coyuntura crítica, se pusieron en marcha iniciativas destinadas a reducir los efectos recesivos de la pandemia y a apuntalar una recuperación económica de cara al futuro ([CEPAL, 2021](#)). Ante una situación de escasez de recursos para hacer frente a la demanda de liquidez, la CEPAL propone cinco medidas políticas: 1) ampliar y redistribuir la liquidez desde los países desarrollados hacia aquellos en desarrollo; 2) centrarse en fortalecer la cooperación regional, aumentando la capacidad de préstamo y respuesta de las instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales, así como estrechando sus vínculos con los bancos multilaterales de desarrollo; 3) plantear una reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral; 4) proporcionar a las naciones un conjunto de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo; 5) integrar las medidas de liquidez y de reducción de la deuda a una

estrategia de financiamiento para el desarrollo, encaminada a construir un futuro mejor (CEPAL, 2021).

Siguiendo el objetivo que orienta el presente artículo, resulta de particular importancia puntualizar la segunda recomendación destinada al fomento de la cooperación regional, basada en el incremento de la capacidad de préstamos. En efecto, según la CEPAL (2021), a lo largo de la coyuntura pandémica, distintos bancos regionales y subregionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK), desempeñaron roles activos al financiar iniciativas de emergencia y ofrecer líneas de crédito contingentes a distintos actores de la región.

Considerando que sus contribuciones resultan necesarias para diversificar las fuentes de provisión de liquidez en el Sur global, desde la CEPAL se insta a incrementar la capacidad de préstamos de este conjunto de bancos, mediante el aumento de su capitalización y mediante la flexibilización de criterios de asignación de préstamos (CEPAL, 2021).

De todas maneras, cabe precisar que los actores de la región se insertan en contextos diferenciados que requieren soluciones y propuestas específicas. Al respecto, Cárdenas y Ayala (2020) señalan que mientras los países de ingresos bajos resultarían beneficiados por la recepción de paquetes de alivio de deuda puntuales, los de ingresos medios serían favorecidos por el acceso a nuevas líneas de financiación para adoptar políticas expansivas del gasto público.

En definitiva, sin que de momento se contemple un panorama certero acerca del rol que ocupará la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur en el futuro próximo, está claro que la temática adquirió una resonancia histórica en el marco de la pandemia por COVID-19 y, por ese motivo, deberá ser considerada como asunto prioritario desde las relaciones internacionales.

Conclusiones

En un panorama caracterizado por la recurrencia de la incertidumbre y la perpetuación de tendencias que ponen en jaque el sistema multilateral de la cooperación internacional, resulta complejo anticipar qué dinámicas prevalecerán. Aún así, buena parte de la literatura de las Relaciones Internacionales abandonó la sospecha de que la pandemia implicará un cambio rotundo de las reglas de juego y comenzó a cobrar mayor fuerza la idea de que las transformaciones no

asumirán tintes dramáticos, sino que serán graduales y, desde la disciplina, el desafío consistirá en identificar el ritmo, los plazos y la intensidad de tales reajustes.

Entre el conjunto de transformaciones en el sistema de cooperación internacional, posiblemente se desarrollen reacomodamientos en narrativas, prácticas e instrumentos brindados por los actores internacionales. Tal es el caso de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur, una arista que arroja sendas potencialidades para los países del Sur global.

Por lo tanto, con el objetivo de sumar nuevas opciones y perspectivas plurales, resulta relevante dar entidad y visibilidad a acciones que históricamente se disociaron de la cooperación Sur-Sur. Esto, sin que promover la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur acapare la exclusividad de las estrategias planificadas desde el Sur, que impliquen un abandono de prácticas de larga data. Será importante ampliar los horizontes posibles, en pos de planificar y proyectar acciones asertivas en el corto, mediano y largo plazo, acordes con los condicionantes y las opciones propias de cada actor internacional.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Zelicovich, J. (2020). El Ritmo Básico de Reproducción del COVID-19 en la transformación del Sistema Internacional. En Busso, A. (comp.), *Relaciones Internacionales en tiempo de pandemia*, 1.ª edición especial, Rosario.
- Alonso, J. (2015). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación al desarrollo. En Ocampo, J. (ed.), *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Besharati, A.; Moilwa, M.; Khunou, K. & Garelli, O. (2015). *Developing a conceptual framework for South-South Cooperation*. Network of Southern Think-Tanks, Africa Chapter Working Document, Septiembre.
- Cárdenas, M., Ayala, J. J. G. (2020). Planning a Sustainable Post-Pandemic Recovery in Latin America and the Caribbean. *VICross-sectional visions*.
- CEPAL, N. (2021). Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46710/1/S2100064_es.pdf
- Colacrai, M. (2009). Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur. A 30 años de la Declaración de Buenos Aires. Documento de Trabajo, Mimeo, UTDT: Buenos Aires.
- Domínguez M., R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur- Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1), 62-86.
- Gammage, C. y Akinkugbe, O. D. (2020). Covid-19 and South-South Trade & Investment Cooperation: Three Emerging Narratives. En Afronomics Law Symposium on COVID-19 and International Economic Law in the Global South.
- Herrero, M. y Nascimento, B. (2020). ¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud? *Nueva Sociedad*, diciembre 2020.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, (12), 55–81. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4980>
- Lemus-Delgado, D. (2020). South-South Cooperation: A Solution for the Post-Pandemic World, NIICE Special Report 1005. Kathmandu: Nepal Institute for International Cooperation and Engagement. <https://niice.org.np/wp-content/uploads/2020/06/Special-Report-1005.pdf>

- Lucatello, S. (2020). La cooperación internacional en tiempos del coronavirus. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), julio-septiembre 2020.
- Malacalza, B. (2020). Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina: Estudio de casos. Documentos de trabajo (Fundación Carolina), Segunda época, (32), 1.
- Malacalza, B. y Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? *Nueva Sociedad*, 287, mayo-junio 2020. <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>
- Mawdsley, E. (2019). South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead, *Oxford Development Studies*, 47:3, 259-274, DOI: [10.1080/13600818.2019.1585792](https://doi.org/10.1080/13600818.2019.1585792)
- Morasso, C. (2011). El rol dual de argentina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo. *Conjuntura Austral*, 2(7), 16-30.
- Noticias ONU. (2021). Diez países han acaparado el 75% de las vacunas COVID-19 administradas, denuncia Guterres al Consejo de Seguridad. 17 de febrero de 2021. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488202>
- Ocampo, J. A. (2020). La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana. *Revista de la CEPAL*. No. 131. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45951/1/RVE131_Ocampo.pdf
- Ojeda Medina, T. (2019). Introducción. La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). En Ojeda Medina, T. y Muñoz, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur em Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires.
- Robinson, W. I. (2020). *Global capitalism post-pandemic*. Race & Class.
- UNCTAD. (2020). South-South Cooperation at the time of COVID-19: building solidarity among developing countries. https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d4_en.pdf

CRIPTOMONEDAS Y SU EFECTO EN LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL: APUNTES PARA CENTROAMÉRICA

CRYPTOCURRENCIES AND THEIR EFFECTS ON THE FINANCIAL INTERNATIONAL SYSTEM STABILITY: NOTES FROM CENTRAL AMERICA

Luis Diego Salas Ocampo¹

ORCID: 0000-0002-7214-7939

Marly Alfaro Salas²

ORCID: 0000-0002-3691-5961

RESUMEN

Este trabajo establece algunas implicaciones para la estabilidad del sistema financiero internacional de los movimientos de capital en el contexto de la utilización de criptomonedas como moneda de curso legal y como activo de inversión observando líneas puntuales para el caso centroamericano. Trabaja en primera instancia con entes globales del sistema financiero internacional, bancos centrales de varios continentes y de Centroamérica. Evidencia el discurso y las prácticas desde una perspectiva cualitativa utilizando la técnica de análisis de discurso que combina con análisis estadísticos descriptivos sobre la cantidad de dueños de criptomonedas en los países. Concluye que existe de una relación entre la crisis financiera de 2008 y un movimiento de los sectores técnicos e informáticos en la línea de generar un proceso de reconceptualización y reposicionamiento como consumidores financieros ante el sistema financiero internacional y nacional. Visualiza tres posibles escenarios de

resolución de la tensión entre los sectores instrumentales de criptomonedas privadas y la banca internacional. Determina que en Centroamérica no existen las condiciones operativas y técnicas para la generación de políticas de Banco Central en relación con la incorporación de estos en las monedas digitales.

Palabras clave: Banco central; cadena de bloques; Centroamérica; criptomoneda; divisas; finanzas

ABSTRACT

This research seeks to establish some of the implications for the stability of the international financial system of capital movements that occur in the context of the use of cryptocurrencies as legal tender and as an investment asset, trying to observe some specific lines for the Central American case. It addresses global entities of the international financial system, central banks of several continents and Central America. It

1 Universidad Nacional (UNA). Investigador-catedrático. Máster en Administración de Negocios y Máster en Entornos Virtuales de Aprendizaje. Correo electrónico: luis.salas.ocampo@una.cr

2 Universidad Nacional (UNA). Académica-Investigadora. Máster en Administración de Negocios. Correo electrónico: marly@una.cr

makes evident the discourse and practices from a qualitative perspective using the discourse analysis technique which is combined with descriptive statistical analysis on the number of cryptocurrency owners in countries. It concludes that there is a relationship between the 2008 financial crisis and a very strong movement of the technical and computer sectors in the line of generating a whole process of reconceptualization and repositioning as financial consumers in the international and national financial system. In

addition, it visualizes three possible scenarios for resolving the tension between the private cryptocurrency instrumental sectors and international banking. On the other hand, it determines that in Central America there are no operational and technical conditions for the generation of Central Bank policies in relation to the incorporation of these in digital currencies.

Keywords: Blockchain; central bank; Central America; cryptocurrency; currencies; finance

Introducción

La crisis financiera del 2008 tuvo consecuencias que afectaron países, empresas y personas. La relación entre los consumidores financieros y las instancias bancarias globales y nacionales se transformó. Uno de los signos de cambio fue la búsqueda de mecanismos de gestión descentralizados. Las criptomonedas emergieron con fuerzas renovadas a partir del 2008 con el *bitcoin*. Desde entonces; una transformación de las interrelaciones entre las Bancas Nacionales, los bancos centrales y el sistema financiero global caracterizan el día a día.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en el Reporte de Estabilidad Financiera Global de 2021 dedicó un análisis al fenómeno que denomina cryptoactivos e indicó que los riesgos financieros generados por el ecosistema de estos no son sistémicos (FMI, 2021, p. 41). Las criptomonedas tienen detractores en todos los niveles, sin embargo, el movimiento por comprender, controlar y apropiarse de la lógica de su funcionamiento ha generado un conjunto de acciones instrumentales, técnicas, políticas y legales en no pocos países del mundo a nivel de bancos centrales y dentro de los propios entes del sistema financiero internacional³. Es por ello que, para el campo de las Relaciones Internacionales y las finanzas, abordar el fenómeno resulta de importancia medular.

3 Estados Unidos y China han desarrollado acciones importantes. The People Central Bank of China ha declarado ilegales y punibles las actividades financieras desarrolladas con este tipo de instrumento monetario (The People Central Bank of China, 2021). La Reserva Federal estadounidense desarrolló políticas monetarias para el manejo nacional de las criptomonedas estables como la creación de escenarios de gestión que no reducen el papel de los bancos dentro del sector financiero, ni la capacidad de estos para implementar política monetaria. Plantean que la financiación de los consumidores para la compra de las criptomonedas y criptomonedas estables es por los depósitos que convierten en efectivo para la compra, lo cual reduce la oferta de dinero. Como consecuencia, existe un desplazamiento de los custodios de la reserva de entidades bancarias a entidades emisoras de criptomoneda. Esto podría en el criterio de la Reserva afectar a los bancos más pequeños (Malloy y Lowe, 2021, p. 6).

Los movimientos estatales en el mercado financiero y la sed de ganancia han desencadenado un comportamiento especulativo con las criptomonedas y un movimiento de inversión orientado a las criptomonedas estables. El mercado estratifica la naturaleza de los jugadores, sobre todo en los descentralizados como estos. En ellos, los usuarios institucionales de economías desarrolladas coexisten con los de economías emergentes y en desarrollo que tienen escenarios de inversión menos formales y estables, lo cual también aumenta el riesgo.

Los cambios de posición de entidades globales y autoridades que inciden en el sistema financiero se encuentran particularmente en la parte final del año 2021 con respecto a las criptomonedas. En tres años, se transformó la visión de la Junta de Estabilidad Financiera (FSB)⁴ sobre estas y las estables. En 2018 indicó que los cryptoactivos no eran un riesgo para el mercado financiero global; no obstante, en su último reporte de Regulación, supervisión y vigilancia de los acuerdos de monedas estables globales formula preocupaciones sistémicas importantes (FSB, 2021, p. 23-25). La FSB ve una escasa institucionalidad de entes de regulación de su comportamiento, observa la ausencia de controles y efectos de la participación de otros actores en la estructura de gobernanza financiera. Además, circunscribe la emisión de criptomonedas estables y su control al sector bancario y asegura que estas deben medirse en términos de sus riesgos y en este tanto, la regulación debe orientarse a lo indicado por el Comité de Pagos e Infraestructura de valores (CPMI) y la Organización Internacional de Comisiones de Valores IOSCO donde se emanan los principios de las infraestructuras de los mercados financieros.

La FSB afirma que la cooperación entre estados debe darse para un control transfronterizo del fenómeno. Señala que la identificación transfronteriza de los actores que se visualizan como eslabones críticos de una cadena de pagos, la consideración jurídica de los inconvenientes de tener múltiples jurisdicciones con actividades de cierta naturaleza que no necesariamente coinciden en la lectura de la emisión-redención-estabilización, transferencia y el usuario es indispensable. Además, profundiza los alcances del uso y la transmisión de los datos, y se plantea el reto de cómo balancear la agilidad de las necesidades de información con el consenso sobre su uso. La Junta plantea preguntas relevantes sobre cómo se deben tratar los libros de contabilidad sin permiso o mecanismos similares y una emisión descentralizada de monedas estables

4 Este organismo aglutina al Banco de Pagos Internacionales, el Banco Central Europeo, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial junto con veinticuatro países de distintas economías y que nace a partir del G20 para disminuir las tensiones entre los distintos bancos centrales de las fuertes economías, da un giro importante.

y sobre las condiciones bajo las cuales tales arreglos podrían proporcionar el grado necesario de responsabilidad.

Las consideraciones finales de la FSB visualizan la necesidad de un marco operativo de gestión de los riesgos y de resiliencia de la estructura financiera, el almacenamiento de datos producto de estas gestiones, además de dar recomendaciones en el campo de los problemas de garantías por dificultades con las características del emisor. Además, genera indicaciones puntuales sobre la transparencia, derechos de rescate y el establecimiento de criterios oportunos de las autoridades para el control del fenómeno.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea también ha tomado posición sobre el tema. Este consultó con las instancias bancarias que tienen relación con las operaciones en cripto activos. Entre los temas abordados se encuentran las repercusiones futuras de las mismas; sobre todo en el marco de que las exposiciones de los entes bancarios a ellas son actualmente limitadas, pero su crecimiento es continuo y los procesos de innovación de la oferta y los servicios relacionados a ellos también lo son. El mayor interés de algunos bancos podría aumentar las preocupaciones sobre la estabilidad financiera global y los riesgos para el sistema bancario en ausencia de un tratamiento prudencial específico (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2021).

Centroamérica no ha estado lejana a movimientos por el efecto de las criptomonedas. Recientemente, El Salvador ha generado la posibilidad de que puedan ser usados como moneda de curso legal y han comenzado a extenderse las líneas de investigación en ese país y en otros de la región centro y sudamericana en lo que respecta a dicho fenómeno (Serpas, 2021; Madrigal, 2021; Díaz, et al; 2021; Lasso-Silva y Rojas-Alvarez, 2021). Tomando en cuenta la emergencia y la importancia del tema, este trabajo busca establecer las implicaciones para la estabilidad del sistema financiero internacional de los movimientos de capital que se dan en el contexto de la utilización de criptomonedas como moneda de curso legal y como activo de inversión. Se plantea, además, como objetivos específicos, los siguientes:

- Establecer los mecanismos de funcionamiento del mercado de criptomonedas considerando la posición oficial de los organismos del sistema financiero internacional y el nivel de evolución de la estructura para su gestión.
- Valorar las oportunidades de las criptomonedas en el proceso de oferta de los mercados financieros considerando el efecto en las bancas nacionales y en la cultura del consumidor financiero.

- Explorar los niveles de preparación del sistema financiero de Centroamérica con respecto a los usos de las criptomonedas y su adecuación legal.

El presente trabajo se encuentra circunscrito en las líneas de pensamiento que la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica mediante su programa de Innovación metodológica y gestión de conocimiento ha venido desarrollando dentro de los nuevos nichos temáticos de incidencia de esta área de conocimiento.

Elementos conceptuales básicos

Arquitectura institucional del Sistema Financiero Internacional

El Sistema Financiero Internacional es resultado de interacciones de los Estados a lo largo del siglo XX y el XXI. Su origen es la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas o Conferencia de Bretton Woods. Nació para mantener bajo control las relaciones monetarias internacionales (Boughton, 2009). Logros como la aceptación del patrón oro, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son parte de este momento⁵. En 1961 aparece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que funcionará como instancia asesora y de agrupamiento de países con altos niveles de desarrollo y otros actores que buscaban incidir en el desarrollo de las políticas globales.

Luego de la disolución de Bretton Woods en 1971, se implementó el Comité de los 20 que asesoraría al FMI en términos de estabilidad monetaria y otros aspectos. Muchas situaciones han sucedido y han cambiado en el mundo financiero luego de ese año. En este período, los sistemas de cambios fijos a nivel monetario colapsaron. Durante los años ochenta, el sistema cambiario mundial experimentó inestabilidad y sus inconvenientes se hicieron evidentes. Francia y Estados Unidos, entre 1982 y 1985, formularon la necesidad de un nuevo Bretton Woods que nunca se operacionalizó. Se trató de apreciar el dólar y mantener el tipo de cambio a través del G5 (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido). Algunos países vivieron en sus políticas monetarias las consecuencias de las recomendaciones generadas para que el FMI dejara de otorgar préstamos a más largo plazo y cancelara sus créditos frente a países pobres muy

⁵ La creación de una tercera instancia que se había proyectado tanto por Keynes y por Williams, como lo era la Organización Mundial de Comercio, fue infructuosa y se logró hasta 1994.

endeudados que en criterio de aquellos que las generaban, debían plegarse a la estrategia aprobada por el Banco Mundial.

Puede verse que el ambiente financiero ha venido cambiando y evolucionando desde esa fecha hasta materializar la crisis del 2008. Se ha cuestionado si esta cambió las reglas del juego y si lo sucedido se presenta como una oportunidad para la redefinición de la arquitectura, comportamiento y procesos en él; sin que se toque la confianza manifiesta en que el mercado sigue siendo la solución óptima para la resolución del problema económico (Ülgen, F. 2021). Esta crisis dejó en evidencia que un nivel de poder del sistema bancario potencialmente atenta contra los principios originales del mercado de castigar la ineficiencia con el fracaso. Además, que el experto puede incidir en las decisiones con su criterio, más allá de la evidencia fáctica; dejando claro que el ejercicio tecnocrático financiero es de naturaleza político-estratégica y aspiracional en términos de objetividad científica (Weber, 2021). Quedó evidenciado además el poder de la banca, sobre todo la transnacional y sus alcances (Brainard, J. 2009). También permitió ver las asimetrías existentes en la propia estructura global de esta entre las economías emergentes y en desarrollo con respecto a las consolidadas.

Al tener ese nivel de exposición la banca transnacional se ha generado un nivel de protagonismo de estos en la estructura de las soluciones financieras del período con un problema de credibilidad importante para múltiples sectores. De ahí que se plantee el control y supervisión del flujo de capital global como algo fundamental. Para ello, la cooperación monetaria internacional resulta la llave del ejercicio. Un movimiento importante se generará en las finanzas internacionales con las criptomonedas y la inversión privada sobre ellas. Aunque no es moneda de curso legal, sin duda afectará las características de las monedas internacionales, el intercambio de divisas y otros instrumentos de inversión. Hoy toda la arquitectura financiera internacional dada desde los cuarenta del siglo XX tiene algo que decir en relación con este fenómeno.

Este trabajo, entiende la filiación institucional del Sistema Financiero Internacional, al menos a partir de las siguientes instancias:

- FMI (Fondo Monetario Internacional).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).
- G-10 (compuesto por los bancos centrales de los 10 países más industrializados del mundo).

- G-20 (compuesto por los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de las 20 mayores economías del mundo).
- BCBS (Comité de Basilea de Supervisión Bancaria).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
- BEI (Banco Europeo de Inversiones).
- Banco Mundial.

Estas instancias generan un conjunto de lineamientos, mecanismos de trabajo y plataformas de gestión que inciden en la estructura y en el comportamiento de la Banca a nivel global; también en lo que respecta al movimiento de las divisas alrededor del planeta. Al contexto actual donde la discusión, ya un tanto vieja, entre aquellos que sostenían modelos fijos de tipos de cambio y flotantes, hoy se agrega el efecto que puede tener las criptomonedas en el mercado de las divisas y en las relaciones monetarias internacionales.

Relaciones monetarias internacionales y mercados de divisas

En este mercado, se compran y venden distinto tipo de moneda y otros instrumentos internacionalmente implementados. Se trata de elementos de renta fija ya que, desde el momento en el que se compran, el inversionista recibe pagos regulares de intereses y reembolsos cuando los instrumentos alcanzan el vencimiento. Su escenario global ha sido generado de manera electrónica por los bancos, mediante la aplicación de herramientas criptográficas que son controladas únicamente por ellos. Su fuerza motriz es la generación de comisiones por movimientos de los capitales. Este es el mercado más grande y de mayor nivel de liquidez en el mundo (Fernández, 2021). Las operaciones de inversión de divisas ocurren con dólares, euros, libras esterlinas y yenes. Las interacciones posibles en el mismo se dan entre la confluencia de los actores que indican la figura 1:

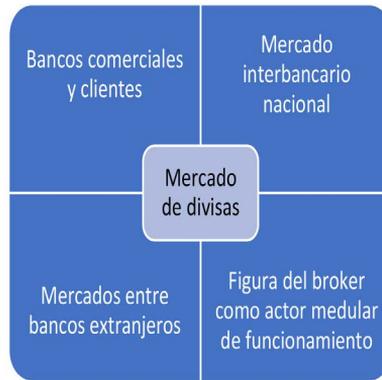


Figura 1

Interacciones posibles en el mercado de divisas a nivel de operaciones

Fuente: Elaboración propia con base en Carbaugh, R. J. (2017, p. 358).

Con estos actores y en la dinámica sus interacciones, la especulación se convierte en un elemento que define el mercado. El 90% de la actividad bancaria diaria se presente en el mercado de divisas. Existen aspectos que inciden en su comportamiento tales como las noticias, la política de los bancos centrales, la actuación de las empresas que cotizan en bolsa, la naturaleza y calidad de datos oficiales con respecto a la economía son algunos de los más importantes por la naturaleza de los efectos potenciales que estos podrían tener en el mercado global.

Las operaciones que pueden ser realizadas en el mercado de divisas sobre todo a nivel de bancos pueden ser de tres tipos. Las de contado (*spot*), que consisten en la compra y venta directa de una divisa en el momento. Estas ocurren dos días hábiles después de cerrar el trato y el tipo de cambio en el que se ejecuta se da de forma muy cercana al real del momento por lo corto del tiempo, y no opera ningún momento en el futuro. Los operadores conversan entre sí sobre el precio de una divisa, lo cual representa un interés de negociación. El operador le ofrece al otro los precios de compra y venta de la divisa y convienen en el cierre del trato. Al hacer esto, se conviene los términos del intercambio de la divisa y se hace efectiva usualmente dos días después. Este es más sencillo en su ejecución, pero tiene más riesgo de fluctuación de la divisa.

Las transacciones a plazo (*forward*) cubren operaciones en futuro que implican movimiento de divisas y protegen de las fluctuaciones del tipo de cambio. Se estipula el precio antes, en un momento determinado como protección a las fluctuaciones del tipo de cambio, pero no permite ganancias en caso de que el

tipo de cambio se mueva a favor de quien compra entre la firma del contrato y la entrega de divisas. La diferencia fundamental con la anterior es que su fecha de vencimiento es mayor. El tipo de cambio se establece a la firma del contrato. La tercera modalidad se presenta con divisas interbancarias y se permuta de divisas (*swap*). Consiste en la conversión de una moneda a otra en un momento determinado con el acuerdo de volver convertirla a la original en un plazo específico. Estas cotizaciones se pautan con anticipación. A nivel del Banco de la Reserva de New York para el mes de abril de 2021 reportó las siguientes operaciones en este tipo de transacciones:

Tabla 1

Reporte de operaciones de transacciones de divisa del Banco la de la Reserva de New York para abril de 2021 en millones de dólares

Instrumento	Monto actual informado	Cambio del dólar con respecto al año anterior	Cambio porcentual con respecto al año anterior
TRANSACCIONES DE CONTADO	8.456, 912	1.306, 733	18,3%
TRANSACCIONES A PLAZO	4. 034, 661	656, 687	19,4%
TRANSACCIONES PERMUTA DE DIVISAS EN MONEDA EXTRANJERA	7. 857, 214	2. 316, 529	41,8%
OPCIONES DE MOSTRADOR	918, 126	165, 428	22,0%
GRAN TOTAL	21. 266, 913	4. 445, 377	26,4%

Fuente: [Federal Reserve Bank of New York \(2021\)](#).

El monto informado diario de cambio de divisas es de 966,678 millones de dólares y cuyo cambio diario frente al año anterior fluctúa en 202,063 millones. Es evidente la importancia del mercado para las operaciones del sistema financiero internacional. La oferta monetaria global permite procesos a nivel de los estados y visualiza mecanismos de gestión específicos de ellos. La existencia de operaciones interbancarias internacionales en tiempo real evidencia la capacidad de reacción de todo el sistema. Los bancos se encuentran unidos por sistemas comunicaciones donde los tipos de cambio juegan un papel muy importante. Estos utilizan lo que denominan mecanismos de diseminación (*spread*) de volúmenes importantes de divisa por todo el mercado y comprar otro tanto hace que tengan altos márgenes de utilidades.

Otro mecanismo donde la divisa interviene es la generación de los mercados *de y a futuro*. En el primero, cada uno de los actores que intervienen acuerdan los tipos de cambio de futuro y los tipos de cambio aplicables en norma anticipada. Únicamente se intercambia una cantidad limitada de divisas y el intercambio tiene lugar en cantidades contratadas estandarizadas y en una ubicación específica. El segundo, se presenta a partir de los bancos comerciales, donde la operación puede ocurrir a distancia; el tamaño de la operación no tiene previos, sino que se encuentra relacionado con las necesidades del cliente y tiene un precio y una finalización definido.

La relación de las operaciones de divisas con respecto a los estados se basa en el hecho de que la demanda de estos es una de tipo *derivado*, lo que significa que depende de la demanda de productos y valores nacionales. Este mercado de derivados son un conjunto de instrumentos financieros cuyo precio se encuentra en virtud del comportamiento de otro de referencia. De estos, el que posee relación con divisas se denomina *derivados Forex*. Un ejemplo de ello es el mercado de futuros.

Hay dos técnicas de uso, estas son: la especulación y la otra la cobertura. En la primera, los inversionistas toman riesgos para asegurar un beneficio monetario. Las coberturas, por otra parte, usan los contratos de futuros financieros para ayudar a eliminar o reducir el riesgo, aislándose a sí mismos contra cualquier posible cambio futuro del precio. Cuando se usa un mercado a futuro frente a uno de contado es porque los diferenciales cambiarios son más bajos y los costos de la transacción también y con mayores posibilidades de apalancamiento. Los contras de usar el mercado de futuros como un tipo de derivado de divisas son, por ejemplo, el hecho de que se necesita de más capital para su ejecución y la aplicación factible de comisiones.

Las estrategias para especular se basan fundamentalmente en el uso de herramientas técnicas de pronósticos que permiten ir mucho más allá en términos de capacidades predictivas. Se piensa que la emergencia iniciada en 2008 de un mercado global de criptoactivos que también realiza procesos de compra-venta de criptomonedas, tiene un impacto en términos de los costos de oportunidad de inversión en el mercado de divisas de moneda. Esto por cuanto las instituciones bancarias establecen un conjunto de costos y comisiones que finalmente tienen incidencia en los márgenes de utilidad.

Los bancos centrales y el manejo de las divisas

Los bancos centrales tienen la labor de ejecución de la política monetaria. Estos buscan incidir en la volatilidad de los tipos de cambio. Lo hacen controlando la masa monetaria mediante compra-venta de activos financieros con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica. Otra herramienta que poseen los bancos centrales es el encaje mínimo legal. Este es una reserva proporcional al monto total de sus depósitos y captaciones como depósitos en cuenta corriente que deben tener las entidades bancarias. El control se presenta mediante Superintendencias Generales de Entidades Financieras o su equivalente institucional. En Costa Rica existe desde 1936.

La cantidad de dinero existente en una economía tiene un efecto medular en otras variables económicas. Es claro que el Banco Central tiene una cuota de control esencial sobre las divisas. Según el Fondo Monetario Internacional:

(...) Los bancos centrales ejecutan su política monetaria a través de ajustes de la masa monetaria, en general en operaciones de mercado abierto. Por ejemplo, pueden reducir el volumen de dinero vendiendo títulos públicos mediante un acuerdo de «venta y recompra», tomando así dinero de bancos comerciales. El objetivo de las operaciones de mercado abierto es controlar las tasas de interés a corto plazo, que a su vez influyen en las tasas a más largo plazo y la actividad económica en general. En muchos países, en especial en los de bajo ingreso, el mecanismo de transmisión de la política monetaria no es tan eficaz como en las economías avanzadas. Antes de pasar del régimen de metas monetarias al de metas de inflación, un país debe haber desarrollado un marco que permita al banco central establecer metas para las tasas de interés a corto plazo (...) (FMI, 2021)

Lo que haga o no un banco central con las operaciones de divisas, resulta de suma importancia para el control de la oferta y la demanda. Sus acciones afectarán los movimientos de inversión fuera de sus fronteras. La pregunta de interés para este trabajo tiene que ver con ¿Cuáles son las posibilidades de ejecución de sus labores, cuando se diversifican los emisores de divisa, o bien la moneda no existe físicamente?

En Centroamérica, desde 1964, existe el Consejo Monetario Centroamericano. Este plantea la necesidad de cooperación en materia de política monetaria, la generación de acciones de estabilidad financiera regional, la divulgación y armonización de las estadísticas económicas. La pregunta medular para el caso regional y el accionar de este Consejo es ¿Cuál es la posibilidad de articular acciones de gestión de las criptomonedas en un contexto donde la vinculación

de las economías en materia monetaria, pese a que este ente desde 1999 tomó acciones más agresivas para lograrlo, sigue sin materializarse?

Dentro de la estructura financiera global existen escenarios donde la gestión de las divisas tiene interacciones con los mecanismos de inversión tanto de contado como de permuta de divisas que afectan la gestión de los entes globales en esta materia, las posibilidades de acción de los bancos centrales para el control de la oferta monetaria y los espacios regionales como el Centroamericano que tienen dentro de sus aspiraciones el desarrollo de acciones de integración financiera.

En torno a las criptomonedas

Antes del 2008 se habían dado movimientos que buscaban descentralizar las operaciones financieras de un modelo institucional y con intermediarios claramente centralistas que habían imperado hasta ese momento. Tal fenómeno tuvo relación con la burbuja inmobiliaria y la otorgación de créditos “basura” (*subprime*). En este momento aparecen personas que cumplen un rol integral en la creación del mundo de las criptomonedas. Uno de ellos es David Chaum, quien desarrolló la moneda *e-Cash*. Él cuestionaba la vulnerabilidad para el usuario de tarjetas de crédito en lo referido a la vigilancia de las personas que las usan, sin que los emisores ni las entidades bancarias pudieran prevenirlo. La seguridad era vulnerable y personalizada y con lagunas en el seguimiento de las transacciones (Chaum et al., 1988). Así, aportó la creación de un sistema de pagos mediante operaciones de firmas ciegas. Otro pionero en este sentido fue Adam Back, quien en 1997 desarrolló un algoritmo que permitiría generar pruebas de trabajo útiles para la protección de las denegaciones de varios servicios de sistemas. Esto ocurre cuando artificialmente se usa la red de banda ancha por una o varias computadoras, para que el usuario legítimo del servicio no pueda acceder a un sitio; con ello, logran saturar la red de solicitudes para que colapse. Esta tecnología incidió en el desarrollo del *bitcoin* (Hashcash, 2021).

Todo un aporte tecnológico vendrá de la moneda *Bmoney*. Esta creaba una tercera línea de verificación del dinero virtual. Aporta a lo que será el *Bitcoin*, la noción de comunidad y la importancia de esta para el desarrollo de las operaciones con transparencia e identidad anónima. El nacimiento oficial y de corte técnico de las criptomonedas se vincula directamente a cuatro personas que han utilizado el seudónimo de Satoshi Nakamoto. Estas son Nick Szabo, Satoshi Nakamoto, Hal Finney y Craig Steven Wright. El primero, es creador de los intentos preliminares de creación de la moneda virtual *BitGold* que finalmente fracasó. Además, facilitó la creación de contratos inteligentes de igual a igual (Szabo, 1994) mediante el uso de tecnología. Desde 1997, ha generado

pensamiento y acción en temas de privacidad y seguridad de la red (Szabo, 1997). Dorian Nakamoto es un físico al que se suele identificar como el creador oficial del *bitcoin*; y Wright es un científico australiano que ha trabajado desde los noventa el tema de criptografía y matemática.

En 2008 Sastohi Nakamoto publica *Bitcoin: Un Sistema de Efectivo Electrónico Usuario-a-Usuario*. Este, además de presentar una perspectiva técnica del fenómeno, señalará aspectos del manejo financiero y de la filosofía de las criptomonedas vigentes aún hoy (Nakamoto, 2008). Se indica que las transacciones financieras por medio de internet han dependido exclusivamente de los bancos, que actúan como intermediario y que, en su participación, lo que venden estos es confianza. Sin aportar mayor cosa, estos aumentan los costos de las transacciones. Como alternativa proponen que el proceso de transacción financiera sea de corte criptográfico. De esta forma, la criptomoneda se entiende como una cadena de firmas digitales. A partir de esta idea, se presenta una revolución en la gestión financiera mundial.

Previamente existían movimientos que utilizando sus conocimientos en informática y finanzas habían generado cuestionamientos al sistema financiero internacional de corte centralizado. En el nacimiento de *bitcoin* y su enfoque, es posible ver la influencia ciberpunk (García, 2019). Esta es una subcultura que combina sus conocimientos en informática, matemáticas, cibernética y el punk. Tienen una visión poética de las herramientas de tecnología, en particular de las más potentes y justifican su uso convencional y cotidiano. Se ven como contracultura en la era de la informática (Elmer y Jackson, 1993).

El origen del *bitcoin* tenía que ver con la posibilidad de darle trazabilidad a la transacción de la operación mediante criptografía y no solamente mediante garantía de confianza de un tercero. Para esto la creación de la tecnología de cadena de bloques será fundamental. Esta permitirá y consolidará dos aspiraciones previas de los pioneros. La primera, la descentralización de la estructura financiera y la eliminación del intermediario. La segunda, orientada a la eliminación de la confianza como criterio de seguridad de la operación financiera en línea.

El desarrollo de una mayor cantidad de acciones y de forma más organizada e integral por parte de la comunidad cripto, tiene relación con los problemas de gestión financiera, manejo político y concentración de poder por parte de la banca descentralizada. Esto por cuanto, tal y como varios economistas después de la crisis financiera indicaron, el sistema financiero internacional no era nada robusto. Estados Unidos, pese a tener el nodo más sofisticado del sistema financiero internacional, evidenció sus debilidades. Quedó claro que existía un centralismo del poder financiero concentrado en algunas instancias y la amenaza

manifiesta de que la actuación de estas tenía afectación a la colectividad del planeta (Johnson y Kwak, 2010).

El origen de las criptomonedas evidencia que sus inicios fueron técnicos y no políticos, aunque con un vínculo filosófico con las subculturas Cyberpunk y hacktivista. Los aportes de sus pioneros se consolidan lo que será el desarrollo posterior de un mercado global.

Arquitectura de la tecnología de las criptomonedas

Comprender la tecnología que soporta el desarrollo de las criptomonedas es clave para ver su impacto sobre el sistema financiero internacional. Estas son un conjunto de firmas digitales que se organizan bajo la lógica de una cadena. Nakamoto (2008) la define como aquella donde el propietario de esta la manda al siguiente usuario al firmar un hash de la transacción anterior y la clave pública del próximo dueño y agregando estos al final de la moneda. Aquel que se beneficia de la transacción puede verificar las firmas al ver la evolución de la cadena de propiedad. El *hash* es un algoritmo que reúne información de una longitud determinada que cuando la trata, la estandariza y la procesa en una magnitud denominada *valor hash*. Se comprende este tipo de desarrollo desde la criptografía. Lo que persigue es que los mensajes puedan ser alterados y modificados para que solamente aquellos que deben accederlo, lo puedan hacer (Donnuhe, 2021). En las criptomonedas, los datos se encuentran organizados en bloques y el hash lo que facilita es su transformación en caracteres de longitud fija que permiten la encriptación de esta.

En las transacciones esto es sencillo. En el mercado de criptomonedas cada usuario tiene una clave pública. Un usuario X que desea realizar una transacción a Y. Para logarlo, el primero incorpora la clave pública del segundo y firma una transferencia para él, con su clave privada. Esta es una pieza secreta de datos que le evidencia su derecho a gastar la criptomoneda que guarda en un monedero con una firma criptográfica. Su clave privada se almacena en una computadora si usa un monedero de *desktop*. Si, por el contrario, este usa un monedero web, se guardarán en servidores remotos del proveedor. Resulta obvio que X no compartirá nunca su clave privada. Todo este movimiento ocurre en una red de igual a igual -peer to peer- (P2P).

Una red de igual a igual se constituye con sistemas de computadoras y dispositivos que trabajan de manera colectiva, donde cada uno de los sujetos que interviene en la definición de esta puede interactuar con otros. Cuando de una criptomoneda se trata, cada usuario transmite sus transacciones a otros por

medio de esta tecnología directamente, sin la necesidad de mediación de un banco. En el caso ejemplo, X y Y realizan la operación en una red de usuarios directamente con la utilización de claves públicas, claves privadas y/o monederos. La información de la transacción que se está realizando entre X y Y se transmite a todos los nodos de la red P2P y estos verifican tanto que X tiene la cantidad de monedas que desea darle a Y y que la transacción viene firmada.

Cuando esto se ha verificado, la información se coloca en una cadena de bloques o base de datos que replica en tiempo real la información transmitida. Existirán tantas replicaciones de la base que se encuentra en la cadena de bloque como nodos dentro de la red P2P. En exploradores tales como blockchain.com se visualizan tanto los bloques como transacciones sin confirmar. Se hacen en sitios tales como estos y de forma pública, aunque son transacciones directas para identificar y controlar el doble gasto. Imagine que el usuario X del ejemplo de manera accidental olvidó que esta misma criptomoneda que le estaba asignando a Y también la había utilizado para pagar otra transacción. Esto estaría dando como consecuencia que una de las dos transacciones no pudiese ser realizada ante la ausencia de la criptomoneda como tal por su traslado a un tercero. La pregunta es cómo saber quién la obtuvo.

Acá es donde interviene la figura del minero. Este es un equipo completo que tiene por oficio el verificar las cajas de bloques y la naturaleza de la transacción. En relación con este punto, [Nakamoto \(2008\)](#) expresa claramente el problema del sistema financiero tradicional en su resolución del doble gasto:

Una solución común es introducir una autoridad central confiable, o casa de moneda, que revisa si cada transacción tiene doble-gasto. Después de cada transacción, la moneda debe ser regresada a la casa de moneda para generar una nueva moneda, y solo las monedas generadas directamente de la casa de moneda son las que se confían de no tener doble-gasto. El problema con esta solución es que el destino del sistema monetario entero depende de la compañía que gestiona la casa de moneda, con cada transacción teniendo que pasar por ellos, tal como un banco. ([Nakamoto, 2008; p. 2](#))

Es claro que la respuesta de las criptomonedas al problema del doble gasto es diferente y de ahí la relevancia de los equipos mineros para el proceso de consolidación de la transacción. Estos agregan en un archivo el número total de operaciones que deben ser verificadas y anexan el último bloque aceptado de la cadena de bloques de la que hay conocimiento. Lo que ocurre en realidad en este momento, es una competencia entre los mineros para descifran una especie de rompecabezas escrito criptográficamente Quien más rápido obtiene el código e identifica y traduce el bloque *hash*, se encarga de transmitirlo a la red de

nodos de la criptomoneda y una vez que ocurre eso y se confirma se añade al resto de la cadena de bloque. Este mecanismo permite a la persona que se beneficia de la transacción saber que los dueños previos de la criptomoneda no desarrollaron operaciones con la misma anteriormente, de ahí que deben conocerse todas las transacciones desarrolladas con la misma para controlar el doble gasto.

A diferencia de como lo hace el sistema financiero con el modelo centralizado, lo que ocurre acá es que existe un convenio entre todos los participantes que actúen bajo una lógica sistémica que consensuan la lógica y el orden en la que las transacciones de esta criptomoneda fueron realizadas y además en que sean publicadas todas ellas. El beneficiario necesita prueba de que, a la hora de cada transacción, la mayoría de los nodos estuvieron de acuerdo que esta fue la primera que se recibió. Al proceso completo se le llama minado de bloque donde el minero más rápido en conseguir el *Hash* obtiene el beneficio de conseguir un lote de criptomonedas. No obstante, la relación entre estos mineros es interesante.

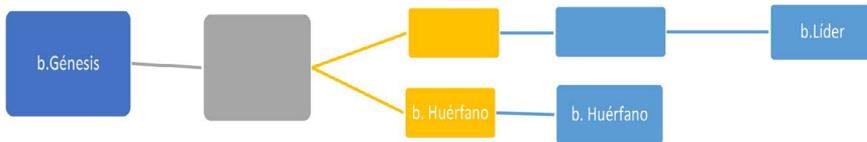


Figura 2
*Presencia de tenedor de una cadena de bloques desde el génesis hasta el líder*⁶

Fuente: González, R. (2019). Análisis y evolución de una criptomoneda: el Bitcoin.

La figura refleja la presencia de dos mineros que han llegado a encontrar la solución al algoritmo *Hash*. Ambos lo resuelven, pero solo uno puede estar en la cadena. En un número de bloques, uno es condenado a desaparecer en la cadena dejando solo un camino. Estas no desaparecen, sino que se integran a nuevas cadenas posteriores.

En consecuencia, el mercado de criptomonedas elimina intermediarios en la gestión financiera, además, permite establecer un mayor nivel de transparencia en el sentido de que se publican todas las transacciones que se han realizado con la criptomoneda, pero no de la persona que lo ha ejecutado.

⁶ Los cuadros que están sin texto reflejan el movimiento de la cadena de bloques. Los textos se usan para graficar aquellos que quedan huérfanos en el proceso, aunque los dos mineros dan con la solución.

Conceptualización y clasificaciones de las criptomonedas

Para el Fondo Monetario Internacional, el ecosistema de cryptoactivos para el año 2021 ha crecido de manera acelerada en medio de grandes episodios de volatilidad. La capitalización de mercado casi se triplicó en 2021 a un máximo histórico de \$ 2,5 mil millones (FMI, 2021, p. 42). Desde entonces, su valor de mercado ha aumentado de nuevo a más de \$ 2 mil millones lo que representa más de un 170% de aumento. La pregunta medular es: ¿Son todas las criptomonedas iguales?

La taxonomía y clasificación de las criptomonedas se ha venido dando con el tiempo en el marco de su consolidación y la incorporación de diferentes actores en su mercado. Se establece una primera diferenciación entre el dinero electrónico y las criptomonedas. El primero, como cualquier medio de pago, requiere plataforma electrónica. Este necesita la presencia de un tercero que realiza la intermediación financiera para que el fondo llegue finalmente del cliente al vendedor. También hay diferencias entre ellas y la denominada moneda virtual. Esta solamente existe en su formato digital, sin ningún reflejo físico de su existencia. Hay un emisor claro que la emite y desarrolla su intercambio con fines concretos. Este tipo de dinero es muy utilizado en la lógica de videojuegos y en el marco de programas de fidelización de compañías (Nieto, 2018).

Las criptomonedas por sus características de criptografía eliminan al tercero financiero del que parte el dinero electrónico y además que se diferencien por la ausencia de un emisor en específico, sino más bien por la presencia de una comunidad articulada mediante una red que mediante sistemas criptográfico, materializan las consecuencias de estas cadenas de firmas. Nieto et al. (2019) las caracterizan como monedas virtuales, descentralizadas y que no poseen un emisor concreto. Además, destacan que no tienen una representación física concreta y son globales. Esto lleva a que algunas instancias ni siquiera las consideran monedas (Banco Central Europeo, 2021). Las criptomonedas no están directamente controladas por los estados, y solo El Salvador las ve como moneda de curso legal.

La clasificación de las criptomonedas está asociada con el nivel de estabilidad o volatilidad que tienen. Aunque, en principio, estas son de alta volatilidad, existen algunas asociadas al valor de una moneda tipo fiat u otros bienes, algoritmos de estabilidad u criptomoneda que las hacen más estables. A estas se denominan criptomonedas estables (*stablecoins*) (BBVA, 2021). En ellas, sobre todo en aquellas vinculadas con el uso de moneda fiat (dólares casi siempre) los clientes hacen un depósito en efectivo y reciben *tokens* llamados USDT que operan como criptomonedas con las que pueden invertir o consumir. Otro tipo de moneda estable es aquella cuya estabilidad se amarra al precio de otro

bien (como suele funcionar en lógica de mercado de derivados) generalmente oro. En este caso, la compañía da *tokens* que equivalen a gramos de este metal. El tercer tipo, cuando una criptomoneda es estable cuando se vincula y tiene consecuencias con respecto al valor de otra criptomoneda que está relacionada con el primero o segundo tipo. Cuando esto ocurre, las personas deben hacer más depósitos a la compañía de la criptomoneda de cambio, para asegurar la estabilidad que no tendrían con la criptomoneda que depositaron. Existen otras criptomonedas respaldadas por algoritmos. Estas tratar de evitar la volatilidad. La capitalización de estos tipos de moneda se ha cuadruplicado en 2021 a más de \$120 mil millones. Según el Fondo Monetario Internacional para 2021 estas criptomonedas son las que ha tenido un mayor nivel de estabilidad y de control.

Tabla 2
Monedas de criptomonedas estables según nivel de respaldo

Tipo de stablecoin	Moneda
Respaldada por moneda fiat	Tether y TrueCoin
Respaldadas por oro	G Coin
Respaldadas por otra moneda	DAI (Emplea plataforma y valor Ethereum ether)
Respaldadas por algoritmos	USDx

Fuente: Elaboración propia.

Otra modalidad existente son los contratos inteligentes. Estos se escriben mediante *software* a partir de tareas determinadas. Su cumplimiento no está sujeto a interpretación sino a la línea causal definida en el código. No existe tampoco ningún intermediario ya que la escritura de estos es el propio código informático que asegura el cumplimiento de las condiciones (Kolvar et al., 2016). Según el Fondo Monetario Internacional, existe un mayor conjunto de operaciones mediante este mecanismo.

La tercera clasificación son los de finanzas descentralizadas (*DeFi*). Este sistema coloca los productos en una red pública de cadena de bloques descentralizada sin intermediarios. Los actores pueden interactuar con compradores, vendedores, prestamistas y prestatarios. Este para el 2021 ha crecido de \$15 mil millones a fines de 2020 a aproximadamente \$110 mil millones a septiembre de 2021, por ejemplo, de intercambios descentralizados que permiten a los usuarios comerciar con cryptoactivos sin un intermediario, las plataformas de

crédito que se adaptan a los prestatarios y prestamistas sin la necesidad de una evaluación de riesgo crediticio del cliente.

Existe en la tecnología de las criptomonedas un conjunto de efectos positivos que han implicado que los bancos centrales, comiencen desde hace tres años a poner su vista en sus operaciones e incluso realizar experimentos en esta línea. El primero de estos efectos favorables, es que la duplicación es poco probable, por no decir imposible, lo cual elimina la falsificación. Además, sus transacciones son irreversibles una vez que están confirmadas y pueden ser utilizadas como medio de pago.

Tal y como señalan [Bech y Garrant. \(2017\)](#), los bancos centrales comenzaron a asomarse tímidamente a este mundo y hoy se encuentran en un proceso importante de acercamiento. De hecho, es posible considerar toda una clasificación de las criptomonedas de estos a partir de criterios relacionados con emisor (un banco central u otro tipo de emisor); forma (electrónica o física); accesibilidad (universal o restringida); y mecanismo de transferencia (centralizado o descentralizado). A grandes rasgos las criptomonedas de bancos centrales se clasifican según la naturaleza de las operaciones de pago y el tipo de cliente. Existen aquellas transacciones minoristas donde un consumidor es quien usa los fondos y las mayoristas. Una de las diferencias entre la utilización de la criptomoneda entre iguales y con la mediación de los bancos centrales, es lo referido al anonimato tal y como se evidencia en la figura:

Tabla 3
Diferencias entre criptomonedas y monedas digitales de bancos centrales

Aspecto en consideración	Criptomonedas	Monedas digitales
Pertenencia del pasivo	<i>No pertenece a nadie</i>	<i>Emitido por los bancos centrales</i>
FORMATO DEL DINERO	<i>Dinero mercancía</i>	<i>Efectivo y reservas</i>
Tipo de relaciones	<i>En criptomoneda en relaciones de efectivo entre pares</i>	<i>Relaciones de monedas digitales de bancos centrales con dineros de cuentas bancarias de acceso universal</i>
Plataforma de operaciones	<i>Electrónica</i>	<i>Electrónica</i>

Fuente: [Bech, M y Garrant, R \(2017\)](#). Criptomonedas de bancos centrales.

Es claro que existen una serie de transformaciones importantes que se dan desde el punto de vista del emisor de la moneda (Banco central u otro tipo). También se generan transformaciones importantes en el formato (electrónico o físico); la posibilidad de accederlo (universal o restringida) y el mecanismo de transferencia (centralizado o descentralizado, es decir, entre pares). Para [Bech y Garrant. \(2017\)](#) esto se establece a partir de las operaciones desarrolladas por los bancos centrales en relación con estas criptomonedas, una nueva forma de taxonomizar el dinero.

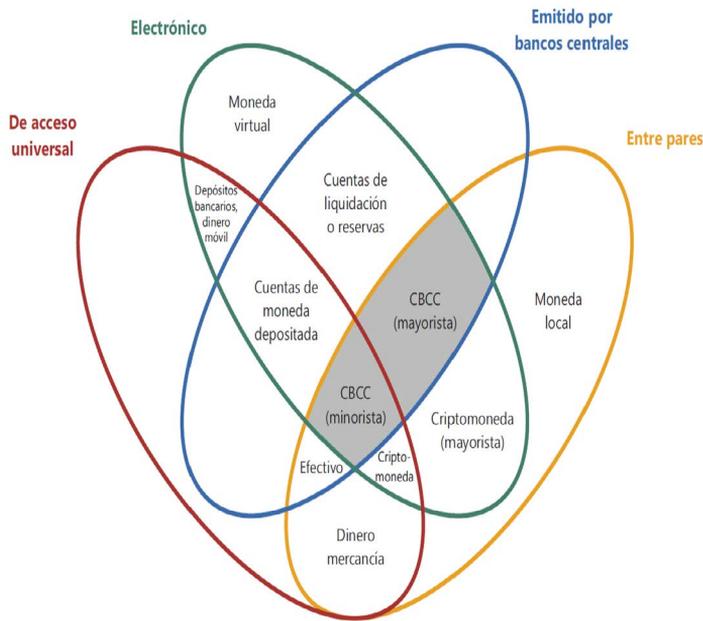


Figura 3
La Flor del dinero

Fuente: [Bech, M y Garrant, R \(2017\)](#). Criptomonedas de bancos centrales.

Esta flor expresa para los bancos centrales varios retos y evidencia transformaciones en sus niveles de control y operación. Si se observa su corazón, es posible hacer diferencias ente lo que son cuentas y los *tokens*. La operación del dinero es completamente diferente de una a otra. Por ejemplo, si se imagina que A desea hacer un movimiento a B mediante cuentas, este debe entrar en una plataforma electrónica, donde un tercero le pedirá un mensaje de solicitud de transferencia de cuenta y además este tercero verificará el dueño de la cuenta y la existencia de los fondos. Esto se incluirá en un registro contable y además se generará un mensaje en el cual el fondo se transfiere a la cuenta a la misma

vez que ese tercero verifica que esta sea legítima. Cuando esta misma operación ocurre por *tokens*, es mucho más rápido y con menos pasos operativos y sobre todo sin presencia de ese tercero. Lo cual reduce costos y tiempos.

Los defensores de las criptomonedas privadas argumentan que su sistema cuenta con un sistema de contabilidad triple donde, además de la doble y clásica entrada contable, sistematiza elementos en el debe y en el haber generado un tercer asiento. Este enseña y valora el importe que cambia los movimientos de flujos de fondos, que es alterado y que, como consecuencia, este comportamiento se presenta en el estado de flujos de efectivo. A esto se le llama contabilidad triangular y lo que se espera de ella es que aporte en el desarrollo de un estado de flujo de efectivo por suma de saldo de cuentas que como consecuencia tendrá un mayor control de las operaciones realizadas en criptomonedas.

En el marco de que en Centroamérica, se ha dado el primer movimiento de un país que acepta las criptomonedas como moneda de curso legal, es claro que el análisis de los movimientos relacionados tanto con los riesgos en la estabilidad del sistema financiero internacional, la adopción de los bancos centrales de estas criptomonedas para garantizar un mayor control sobre las variables macroeconómicas que estos deben atender y los efectos en la cultura financiera tanto de los bancos como de los clientes resulta medular.

Metodología

El trabajo desarrollado busca generar un aporte en la línea de establecer las implicaciones para la estabilidad del sistema financiero internacional de los movimientos de capital que se dan en el contexto de la utilización de criptomonedas como moneda de curso legal y como activo de inversión. Para ello, establece los mecanismos de funcionamiento del mercado de criptomonedas considerando la posición oficial de los organismos del sistema financiero internacional y el nivel de evolución de la estructura para su gestión.

Otro de los aspectos por considerar tiene que ver con determinar cuáles son las oportunidades de las criptomonedas en el proceso de oferta de los mercados financieros considerando el efecto en las bancas nacionales y en la cultura del consumidor financiero. Además, se explora en torno a los niveles de preparación del sistema financiero de Centroamérica con respecto a los usos de las criptomonedas y su adecuación legal.

Este trabajo tiene como sujeto de análisis a los entes que participan en la gestión de las criptomonedas en el planeta, visualizando a tres actores medulares. En

primera instancia los entes globales del sistema financiero internacional. En segundo lugar, a los bancos centrales, particularmente los de aquellos estados que concentran un mayor poder global en términos de su incidencia en los movimientos financieros y como tercer componente a los bancos centrales centroamericanos y también al Consejo Monetario Centroamericano que los une en un conjunto de aspectos centrales.

De acuerdo con la composición de los sujetos de análisis se ha trabajado por estrato de la siguiente manera:

Instancias Globales del Sistema Financiero Internacional:

- FMI (Fondo Monetario Internacional).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
- G-10 (compuesto por los bancos centrales de los 10 países más industrializados del mundo).
- G-20 (compuesto por los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de las 20 mayores economías del mundo).
- BCBS (Comité de Basilea de Supervisión Bancaria).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
- BEI (Banco Europeo de Inversiones).

Bancos centrales de Estados más importantes:

- Banco Central Europeo
- Banco de Inglaterra
- Banco Central de China
- Federal Reserve USA
- Bank of Canadá

Bancos centrales centroamericanos y Consejo Monetario

Para la elaboración del objetivo 1 se ha trabajado mediante una muestra cualitativa de juicio sobre la producción de información de la página web corporativa que tomara en cuenta los siguientes criterios:

- Criterios de selección de documentos organismos globales
- Autoría institucional y reflejo de la posición del organismo
- Relación directa con el tema
- Presencia de dato que respaldase su posición
- Naturaleza del vocero
- Intención del documento
- Presencia en el sitio web institucional
- Horizonte temporal de la información contemplada dentro del horizonte de estudio del trabajo

Adicionalmente, se ha tomado la lista elaborada por la Junta de Estabilidad Económica de los países que presentan alguna regulación con respecto al tratamiento de criptomonedas. Esta se ha combinado con los datos que maneja la empresa Triple A de Singapur con respecto a la distribución de criptomonedas por países. Se tomó esa decisión metodológica, en vista de que la confiabilidad y la dificultad de visualizar la forma de tratamiento de información de criptomonedas, genera una dificultad en la certitud de estos, sin embargo, esta empresa cumple con las especificaciones del Banco Central de Singapur y cumple con los más altos estándares internacionales para AML y KYC.

Para el desarrollo del segundo objetivo, se trabajó con una muestra cualitativa de conveniencia o juicio con las páginas webs de bancos centrales de Europa (2), Asia (1) y América del norte (1). Adicionalmente, se buscó información en fuentes secundarias de noticias especializadas en finanzas de internet en el año 2021 bajo el criterio de búsqueda, posición de bancos centrales sobre criptomonedas. Finalmente, para el objetivo 3 se tomó una muestra de la posición de las páginas de los bancos centrales centroamericanos, excluyendo a Belice.

Las categorías analíticas que rigen la indagación son las siguientes:

Tabla 4

Marco de concordancia de la investigación por constructo, variables y dimensiones de análisis

Constructo	Variabes	Dimensiones
Sistema Financiero Internacional	Estructura	Niveles de control del sistema y estructura de gestión
	Funcionamiento	Papel de los bancos centrales en el control de los activos financieros y en los parámetros de inversión
	Estabilidad	Legislaciones existentes Posición entes globales supraterritoriales Efectos en el mercado de divisas Efectos en el papel de las instituciones
Criptomonedas	Origen	Antecedentes Nivel de control estatal Nivel de intermediación
	Mecanismos de funcionamiento	Posición oficial con respecto a ellas organismos oficiales Nivel de evolución de estructura del sistema financiero internacional para su gestión
	Tipos de criptomonedas	Origen Tecnologías Tipos de cambio Caracterización de confianza de consumidor Oportunidades de uso
	Tecnología asociada	Retos de uso Criptografía Cadena de bloques Minería P2P Velocidad Hash
Centroamérica	Visión de bancos centrales centroamericanos con el fenómeno	Nivel de oferta Nivel de operaciones Incidencia en la inversión

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las técnicas de investigación para el desarrollo de los tres objetivos se ha realizado un trabajo de análisis bibliográfico en el horizonte temporal de 2008-2021, tomando como referentes cada uno de los constructos esbozados en la tabla anterior. También, se ha trabajado con la técnica de análisis de discurso, particularmente orientando la posición de los diferentes actores a lo relacionado con:

- Aceptación de criptomoneda
- Presencia de moneda digital de Banco Central
- Presencia de normativa asociada a la operación
- Nivel de prohibición
- Presencia de contratos inteligentes
- Presencia de criptomonedas estables
- Presencia de finanzas descentralizadas

También esta técnica ha sido trabajada para el abordaje de los bancos centrales centroamericanos mediante las siguientes líneas:

- Aceptación de criptomoneda
- Presencia de moneda digital de Banco Central
- Presencia de normativa asociada a la operación
- Nivel de prohibición

Se ha utilizado estadística descriptiva, particularmente análisis de frecuencia a los temas asociados con cantidad de propietarios de criptomoneda en el mundo y cantidad de países con regulaciones. El trabajo es un desarrollo no experimental de carácter exploratorio de corte transversal fundamentado específicamente en información secundaria de instancias expertas en el tema a nivel nacional e internacional.

Las siguientes son las ideas fuerzas o sospechas de investigación que orientan el desarrollo de la indagación. La tesis central es que el uso de las criptomonedas

generado como consecuencia de la crisis en la estructura financiera global de 2008 provocó un movimiento que cuestionaba la arquitectura centralista global del Sistema Financiero Internacional, acelerando una tecnología descentralizada a partir de las cadenas de bloques que provoca hoy una revolución en las finanzas internacionales con el uso de criptomonedas que mueven a las economías nacionales a un proceso adaptativo. No obstante, este tiende a la estabilización con la generación de las criptomonedas estables y con lo referido a la incorporación de los bancos centrales en lo referido a la generación de moneda digital.

Se piensa además que por su carácter técnico el desarrollo de las capacidades institucionales de las criptomonedas se ha venido dando de manera paralela con grandes problemas de gestión de los organismos financieros nacionales y globales. De hecho, las miradas pueden ser hasta tímidas en relación en el fenómeno. Una tercera idea fuerza está relacionada con el hecho de que por las características de anonimato de las transacciones que se realizan con las criptomonedas y del uso de estas, se han posicionado discursivamente como negativas; aunque los argumentos utilizados para calificarlas así son las mismas características que se le atribuyen al mismo uso del dinero convencional.

Finalmente, se piensa que los bancos centrales en general, pero en particular los centroamericanos son bastante vulnerables en relación con el discurso asociado a este tema y con mecanismos específicos de control y movimiento de criptomonedas de los países, lo cual se refleja en la ausencia de discurso del SICA y del sistema monetario centroamericano.

Discusión

En relación con el objetivo 1, existe una relación entre el carácter de privacidad de las criptomonedas y la eliminación del intermediario con las posiciones que sostienen los organismos internacionales del sistema. No se trata de una cuestión nueva la existencia de sujetos e instancias que tienen capacidades informacionales de acción más altas que la mayoría. Estos tienen un mayor margen de maniobra e incidencia en el ciberespacio. En su actuación, las instituciones financieras de corte global son la última frontera de intervención, ya que estas generan el mayor control sobre capitales y sobre mecanismos de legalidad. Para ellos, son percibidas como reto. Ante un aumento del mercado de las criptomonedas de carácter privado y descentralizadas, el papel de estos individuos y el efecto de sus operaciones en la movilización y el valor del dinero de moneda de curso legal resulta más evidente e importante. Dicho de otra manera, en la medida en que este tipo de operaciones se vuelven accesibles en cuanto al sistema financiero, tanto en lo nacional como en lo global, dichas herramientas tendrán

un efecto importante en variables macroeconómicas como la oferta monetaria y la capacidad de los bancos centrales de controlar la masa monetaria.

De ahí que el discurso de los organismos internacionales tenga un giro. La siguiente tabla muestra la visión de lo organismos globales con respecto a las criptomonedas:

Tabla 5
Posición de organismos globales del Sistema Financiero Internacional frente a las criptomonedas para el año 2021

Actor	Posición	Argumento	Fuente
FMI	Criptomonedas generan riesgo para el Sistema Financiero Internacional	Riesgos asociados a la protección del consumidor	https://blogs.imf.org/2021/10/01/crypto-boom-poses-new-challenges-to-financial-stability/
		Anonimato	https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2021/10/12/global-financial-stability-report-october-2021
OCDE	Pese a que la criptografía se promueve en términos de directrices se establecen en los principios de contabilidad algunas recomendaciones que hacen que al analizar su posición sobre criptomoneda no se termine de decantar en términos de su apoyo o no.	Estándares globales débiles	
		Responsables de políticas fiscales aún no han terminado de considerar el efecto de estas en las economías nacionales y globales.	https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/SDD/DAF(2020)2&docLanguage=En https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0289
G10	Criptomonedas generan riesgo para el Sistema Financiero Internacional	Riesgos asociados a la protección del consumidor	https://blogs.imf.org/2021/10/01/crypto-boom-poses-new-challenges-to-financial-stability/
		Anonimato	https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2021/10/12/global-financial-stability-report-october-2021
G20 Financial Stability Board	Presenta un conjunto de precauciones en materia de criptomonedas y aboga por una consolidación de stablecoins	Al presentar mayor estabilidad y menos efecto en la volatilidad financiera y mayores capacidades de control, estos tienen mayores posibilidades de implementación.	https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/financial-innovation-and-structural-change/crypto-assets-and-global-stablecoins/
		Evidencia la existencia de una arquitectura global institucional que se está planteando el desarrollo de marcos normativos y de control de las criptomonedas	https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P050419.pdf https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P071021.pdf
		Establece 7 recomendaciones de peso importante para los estados	

Actor	Posición	Argumento	Fuente
Comité de Basilea de Supervisión Bancaria	Visión de precaución tanto de las criptomonedas como en lo referido a los <i>stablecoins</i> , con una visión de los riesgos potenciales al sistema global financiero	Genera consultas a bancos centrales y comerciales sobre las implicaciones que tendrá para el Sistema Financiero Global las operaciones que se generan tanto de criptomonedas como de <i>stablecoins</i>	https://www.bis.org/review/r211021f.pdf https://www.bis.org/press/p210610.htm https://www.bis.org/speeches/sp211007.htm https://www.bis.org/review/r211021f.pdf
Banco Interamericano de Desarrollo Labchain	Genera mecanismos alternativos de gestión bajo la tecnología de blockchain en distintos niveles y aunque su pronunciamiento con respecto a ellas no es claro, lo cierto del caso es que el sector financiero privado, particularmente grupos de la banca estadounidense constituyen sus aliados estratégicos.	Genera acciones de apropiación de la metodología que permiten entender cómo es transmitible el enfoque descentralizado y el trabajo de alianzas sin llegar a tener un pronunciamiento explícito sobre las implicaciones de las criptomonedas.	https://www.lacchain.net/projects/Cross-border%20payments https://www.lacchain.net/projects/ioCash https://www.lacchain.net/projects/Billeteras-digitales https://www.lacchain.net/projects/CADENA
Banco Europeo de Inversiones	Este genera un bono digital de <i>stablecoin</i> con respaldo de Ethereum lo que permite apreciar su dirección negativa a la criptomoneda de iniciativa privada	Genera acciones en la línea de un nivel de intervención de instancias o autoridades financieras generando un ancla de bono a otra moneda virtual. La posición es fortalecer el euro digital y quitar toda la fortaleza posible al <i>Bitcoin</i>	https://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-bei-lanza-nuevo-bono-digital-base-blockchain-ethereum-valor-100-millones-20210428185953.html https://www.finanzas.com/divisas/el-bce-se-pertrecha-contra-el-bitcoin-y-el-resto-de-criptos.html

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

Queda claro que el concepto emergente, a la par de la visión de los organismos financieros nacionales con respecto a las criptomonedas, tiene que ver con el riesgo. Fundamentalmente, se utiliza el argumento del anonimato para la vinculación de estas operaciones con actividades ilícitas y además con un efecto negativo en las economías, por las dificultades existentes para seguirle los pasos a las personas y no así a las operaciones que mediante la tecnología de red de igual a igual son muy claras y con una gran trazabilidad, pero ciertamente anónimas. La apuesta que aparece asociada a esto son las criptomonedas estables donde es finalmente una entidad que debe comprobar la existencia de pasivos o el propio banco central en cuestión quien da un nivel de control, con lo cual se genera todo un soporte contable específico de cara a poder dar un mayor panorama de los movimientos ejecutados.

Un aspecto que resulta interesante tiene que ver con la presencia de legislaciones o no dentro de los países con respecto al movimiento de las criptomonedas.

Tabla 6

Cantidad de propietarios según porcentaje de la población de países que tienen legislación en el campo de criptomonedas para el año 2020

País o territorio	Cantidad de propietarios por país	Porcentaje de la población
ESPAÑA	1 173,340	2,51%
FRANCIA	2 179,654	3,34%
ITALIA	1 309,499	2,17%
PAISES BAJOS	521 400	3,04%
REINO UNIDO	3 360,591	4,95%
ALEMANIA	2 191,986	2,62%
SUIZA	157,70	1,82%
SUDAFRICA	4 215,944	7,11%
CANADA	1 206,627	3,20%
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	27 491,810	8,31%
MEXICO	3 189,799	2,47%
EL SALVADOR	125 870	1,94%
ARGENTINA	1 327,067	2,94%
BRASIL	10 373,187	4,88%
ARABIA SAUDI	152 080	1,54%
FILIPINAS	4 360,579	3,98%
INDIA	100 740.320	7,30%
MALASIA	1 019,405	3,15%
RUSIA	17 379,175	11,91%
INDONESIA	7 285,707	2,66%
KENIA	4 580,760	8,52%
JAPON	2 079,653	1,64%

País o territorio	Cantidad de propietarios por país	Porcentaje de la población
COREA	1 942,933	3,79%
SINGAPUR	549 900	9,40%
HONG KONG	245 010	3,27%

Fuente: Elaboración propia con base en [Financial Stability Board \(2019\)](#).

No necesariamente la existencia de regulaciones afecta el hambre de inversión en los países donde estas existen. Aunque el análisis de la naturaleza de estas regulaciones escapa al trabajo, sí se convierte en una ruta importante de investigación futura, sobre todo en la línea de que, en ciertos contextos, legislaciones restrictivas lo que generan es una mayor condición de ocultamiento de las situaciones, pero no la eliminación de estas. El otro aspecto que se considera medular tiene que ver con las capacidades técnicas de control de estos países, sobre todo, cuando sus bancos centrales pueden tener rezagos de gestión históricos.

Tabla 7

Principales países con el mayor porcentaje de propietarios donde no existe regulación sobre criptomonedas para el año 2020

PAÍSES	CANTIDAD DE PROPIETARIOS	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN
BANGLADESH	3 742,571	2,27%
COLOMBIA	3 122,449	6,14%
EGIPTO	1 791,852	1,75%
IRAN	1 649,897	1,96%
MARRUECOS	878, 168	2,38%
NIGERIA	13 016,341	6,31%
PAKISTÁN	9 051,827	4,10%
TURQUÍA	2 476,418	2,94%
TAILANDIA	3 629,713	5,20%
UCRANIA	5 565,881	12,73%

Fuente: Elaboración propia con base en <https://triple-a.io/crypto-ownership/>

Buena parte de los países donde no emiten ningún tipo de regulación continúan con un conjunto de operaciones con este tipo de criptoactivos. En países como Rusia y Kenia, las regulaciones son vigentes hasta el año 2021.

La información permite visualizar que la presencia de regulación o la ausencia de esta, incluso la prohibición, no parecen ser elementos que posean un efecto significativo en la dinámica de inversión de las criptomonedas. Debe considerarse a futuro el efecto de estas legislaciones en el traslado a otro tipo de inversión como las criptomonedas estables.

Las bancas estatales que, tanto a nivel central como comercial, siguen los lineamientos de los principales entes financieros globales estructuran un discurso donde la inseguridad y el riesgo de las criptomonedas son los parámetros de estructura de posición. Lamentablemente no es posible obtener datos confiables para realizar un tratamiento cuantitativo sobre el efecto que tiene la inversión en criptomonedas en la liquidez de divisas de los países, no obstante, sí es posible pensar que teóricamente el hecho de que las inversiones para la especulación cambien de divisas puede tener un efecto monetario tanto en los tipos de cambio como en la oferta de divisas y afectar variables macroeconómicas.

En el análisis del objetivo 2 queda evidenciado que el desarrollo del mercado de criptomonedas, antes de 2021, tenía un conjunto de parámetros de actuación, tendencias y discursos sobre este que sufrirán cambios en 2021. Por ejemplo, el FMI indicó que muchas de las entidades vinculadas a criptomonedas carecen de prácticas operativas, de gobernanza y de riesgo sólidas. Además, señaló que los intercambios de cifrado se han enfrentado a interrupciones durante períodos de turbulencia del mercado. También hay varios casos de alto perfil de robos de fondos de clientes relacionados con la piratería.

Por otra parte, la OCDE ha dado sus argumentos con respecto a los problemas de operación que pueden generarse por efecto de los mineros. De hecho, ven necesario que este tipo de moneda tenga una vinculación con algún otro producto (dólar, oro, etc.) que finalmente fortalezca la confianza del público y las autoridades. Además, se advierten, según distintas fuentes, las fuertes posiciones con respecto a las implicaciones de este mercado en la generación de sistemas contables confiables y en el uso de los métodos criptográficos.

El G20 indicó que los criptoactivos plantean cuestiones políticas de profundidad tales como la protección del consumidor, la integridad del mercado y el fortalecimiento de los mecanismos contra el lavado de dinero. Además, señala como necesario generar las sanciones internacionales correspondientes para los que eludan los controles de capital.

A la par de estas posiciones, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria también incorpora en su discurso el tema de la confianza y la necesidad de que un emisor pueda garantizarla. No desmeritan el efecto que ha tenido el mercado de criptomonedas en los procesos de innovación y disrupción del sistema financiero. Sin embargo, enfatizan el hecho de que los roles de los diferentes actores dentro del sistema financiero son distintos. Por otro lado, el sector público brinda confianza y estabilidad, mientras el sector privado se encarga de la innovación.

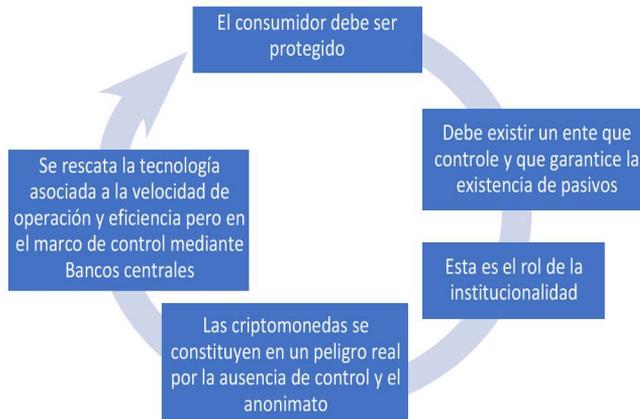


Figura 4

Categorías hermenéuticas vinculadas al análisis de los organismos financieros internacionales en relación con las perspectivas del consumidor y la acción pública y privada con respecto a las criptomonedas

Fuente: Elaboración propia.

Estos ejes de discurso son sostenidos en el marco de las políticas de la Junta de Estabilidad Monetaria por todos los bancos centrales contemplados, tal y como se observa en la tabla:

Tabla 8
Posiciones de bancos centrales alrededor del mundo durante el año 2021 con respecto a las criptomonedas

EUROPA		
BANCO	Banco Central Europeo	Banco de Inglaterra
DEFINICIÓN	Unidad de valor digital que puede intercambiarse electrónicamente y que no existe en forma física.	Se indica que la criptomoneda no tiene ningún valor intrínseco
RESPALDO DE AUTORIDAD FINANCIERA CENTRAL	En lugar de una única autoridad u organización, una red de ordenadores crea y rastrea las mismas utilizando fórmulas matemáticas complejas. No lo emite ninguna autoridad central.	No tiene ningún respaldo de ninguna autoridad financiera.
VISIÓN DE SU USO COMO MEDIO DE PAGO	Se aceptan en muy pocos sitios y, donde se aceptan, las operaciones son lentas y costosas. Y no tiene el mismo nivel de confianza que una moneda oficial	Se usan como tales pero la posición del CEO del Banco Central es que no valen ni producen nada.
PROTECCIÓN DE USUARIO	Existe el riesgo de que piratas informáticos roben criptomonedas, en cuyo caso, no hay protección legal.	Actualmente su apuesta es al <i>Bitcoin</i> donde están poniendo todos sus esfuerzos.
NIVEL DE VOLATILIDAD	Una moneda es un depósito de valor fiable, es decir, los ciudadanos deben tener la certeza de que con el dinero que tienen hoy podrán comprar aproximadamente las mismas cosas mañana o dentro de un año. El <i>bitcoin</i> no es estable. Su valor se ha disparado y ha descendido vertiginosamente en pocos días.	Cripto activos presentan un riesgo para la seguridad financiera. Genera una alta volatilidad porque el 95% no poseen garantías.
NIVEL DE ACCIÓN DE PROHIBICIÓN	El BCE no es competente para prohibir ni para regular el <i>bitcoin</i> ni otras criptomonedas, ya que no son monedas de curso legal.	
ASIA		
BANCO	Banco Central de China	
DEFINICIÓN	Las monedas virtuales no tienen el mismo estatus legal que la moneda de curso legal. <i>Bitcoin</i> , <i>Ethereum</i> , <i>Tether</i> y otras monedas virtuales tienen las siguientes características distintivas: no ser emitidas por las autoridades monetarias, depender de la criptografía y el libro mayor distribuido y tecnologías similares, y existir en formas digitales. Debido a esas características, no son ofertas legales y no deben ni pueden circular como moneda en el mercado.	
RESPALDO DE AUTORIDAD FINANCIERA CENTRAL	Debido a esas características, no son ofertas legales y no deben ni pueden circular como moneda en el mercado.	
VISIÓN DE SU USO COMO MEDIO DE PAGO	Cambiar moneda de curso legal por monedas virtuales o viceversa, cambiar una moneda virtual por otra, comprar y vender monedas virtuales como contraparte central, brindar información y servicios de precios para el comercio de monedas virtuales, emitir tokens para recaudar fondos, negociar derivados de moneda virtual, y participar en otras actividades relacionadas con la moneda virtual son casos potenciales de emisión ilegal de cupones como sustitutos de la moneda de curso legal, oferta pública no autorizada de valores, realización ilegal de negocios de futuros o recaudación de fondos ilegal. Tales actividades son ilegales y estrictamente prohibidas por la ley, y serán prohibidas por la fuerza de acuerdo con la ley.	

PROTECCIÓN DE USUARIO	Las actividades son concebidas como ilegales por las dinámicas comerciales que se generan a partir de ellas. Llevar la prevención y resolución de los riesgos del comercio de divisas virtuales y la especulación al siguiente nivel y salvaguardar debidamente la seguridad nacional y la estabilidad social,
NIVEL DE VOLATILIDAD	Realización de un seguimiento integral y una alerta temprana. Cada gobierno popular a nivel provincial debe aprovechar plenamente el papel del mecanismo de monitoreo y alerta temprana, combinar el monitoreo en línea con la inspección fuera de línea y mejorar la precisión y eficiencia en la identificación del comercio de divisas virtuales y la especulación. El Banco Popular de China, la Administración del Ciberespacio de China y otras autoridades relevantes continuarán mejorando las tecnologías para monitorear los criptoactivos para rastrear la extracción, el comercio y el intercambio de moneda virtual durante todo el proceso y hacer una copia de seguridad en tiempo real de la información. Las autoridades reguladoras financieras deben orientar a las instituciones financieras y las instituciones de pago no bancarias para fortalecer el monitoreo de los fondos involucrados en el comercio de divisas virtuales
NIVEL DE ACCIÓN DE PROHIBICIÓN	Genera actividad jurídica donde considera ilegales todas las transacciones en criptomonedas Generación del Yuan digital

AMÉRICA

BANCO	Federal Reserve USA	Bank of Canadá
DEFINICIÓN	Establecen una diferenciación clara entre las criptomonedas de corte privado y lo que han denominado Stablecoin.	Indica que son altamente riesgosas pese a que pueden darse procesos de adopción institucional .
RESPALDO DE AUTORIDAD FINANCIERA CENTRAL	Se ve como una amenaza particularmente de los sistemas de pagos	En Canadá se ha implementado recientemente ETF de <i>Bitcoin</i>
VISIÓN DE SU USO COMO MEDIO DE PAGO	El sector privado podría socavar el sistema de pagos del país. Esto, a su vez, podría significar un aumento de costes para empresas o personas.	El banco indica que en el país el mercado es existente y además vinculado a procesos de cercanía con Estados Unidos
PROTECCIÓN DE USUARIO	Se generan un conjunto de insumos para que el usuario tenga protección de las empresas y se busca un tratamiento especial en términos de certezas de las empresas stable coins	Se indican que pueden presentar grandes riesgos para el consumidor
NIVEL DE VOLATILIDAD	Presenta un alto nivel de volatilidad sobre todo tomando en cuenta que es uno de los países que concentra la mayor cantidad de dinámicas y negocios asociados a las criptomonedas	Presentan altos niveles de volatilidad
NIVEL DE ACCIÓN DE PROHIBICIÓN	No genera prohibición pero sí mecanismos de control.	Aplica la normativa de lavado de dinero.

Fuente: Elaboración propia con base en páginas web de bancos centrales.

La tabla deja claro la similitud existente entre el discurso y las categorías de justificación dadas por los organismos internacionales y la argumentación desarrollada por los bancos centrales seleccionados. Es claro que esto requiere una muestra mayor para su confirmación, pero se piensa que como elemento

preliminar de acercamiento constituye una interesante alternativa para profundizar una línea de investigación que desde las finanzas internacionales pueda dar pasos importantes a la justificación técnica de los elementos de economía política.

Las principales oportunidades de las criptomonedas, al menos desde la perspectiva de entes internacionales y bancos centrales, están en la medida en que puedan alinearse con la estructura común y regular del sistema financiero internacional. No obstante, lo anterior tiene implicaciones que deben ser profundizadas para aquellos consumidores a lo largo del mundo que pese a no ser significativos en términos de cantidad si realizan ya un volumen de operaciones considerables desde una perspectiva completamente descentralizada y, además, con mucha autonomía. Esto sin duda abre nuevas rutas de investigación.

Con respecto al objetivo tres que explora los niveles de preparación del sistema financiero de Centroamérica con respecto a los usos de las criptomonedas y su adecuación legal, se tiene que el tema ha vuelto a la palestra de lo político a partir de la incorporación del *Bitcoin* en El Salvador como moneda de curso legal. En el período comprendido entre 2018 y 2020, la tendencia de los discursos iba orientado a privilegiar los efectos potencialmente negativos de este tipo de instrumento (Aguilar y Jiménez, 2019). Luego de los salvadoreños tomaran esa decisión, se ha dado movimientos importantes en el escenario.

Nicaragua, por su parte, en el mes de enero de 2021, emitió una ley que pretende regular los movimientos y las operaciones con este tipo de activo. No obstante, no es muy amplio en detallar la naturaleza de estos mecanismos y, sobre todo, sus posibilidades de operacionalización (República de Nicaragua, 2021). Recientemente, Honduras ha flexibilizado la posición que tenía en 2018 (Banco Central de Honduras, 2018) sobre esta materia, y existen en la corriente ejecutiva y legislativa del país diversos esfuerzos que apuntan a una discusión importante sobre la posibilidad de generar una moneda desde el Banco Central (Banco Central de Honduras, 2021).

El caso de Panamá merece un análisis particular, ya que desde 2020 había incorporado en la corriente legislativa un proyecto de ley para regular el uso de las criptomonedas (Asamblea Nacional República de Panamá, 2020). Sin embargo, en el presente aún no se termina de decantar su desenlace. Esto tiene una profunda relación con las características en términos de estructura de poder y de configuración de acuerdos que la banca *offshore* de ese país tiene en las estructuras del poder.

Los casos de Costa Rica y Guatemala son los más conservadores y recatados de la región en lo que respecta al tema. El primero, enfrenta un contexto de

elecciones nacionales y en el marco de un cuestionamiento a la administración Alvarado sobre sus compromisos con el Fondo Monetario Internacional, lo que desencadena que el tratamiento del tema en cuestión no resulte una prioridad para país. En el caso guatemalteco, existen otros problemas a nivel interna del país que tienen un mayor peso en la discusión pública y en materia de decisiones gubernamentales.

El gran enigma, no solamente para la región, sino para el mundo, se encuentra centrado en el caso salvadoreño. A lo interno del país, su actual presidente, Bukele, tiene una considerable parte de la población descontenta con las medidas tomadas al respecto. Según datos de la Universidad Francisco Gavidia, se tiene:

Un 52 % presenta niveles de confianza alta en el mandatario, pero no está de acuerdo con la medida tomada. Un 30 % respondió no confía en Bukele ni tampoco en el bitcoin. Finalmente 16 % manifestó que sí confiaba en el presidente y en la moneda virtual (Genoves, 2021).

Resulta complejo vaticinar las consecuencias de una decisión con estas características. Lo que sí resulta evidente es que, con base en la experiencia salvadoreña, se podrán apreciar a futuro distintos tipos de movimientos de política económica y particularmente financiera que afectarán a toda la región.

Los datos permiten evidenciar que, para el caso centroamericano, en su conjunto, no parece demostrar las condiciones institucionales específicas para un movimiento significativo con respecto al tema de la implementación de criptomonedas, ni siquiera en lo que respecta al caso salvadoreño, ni en lo referido a la generación de monedas digitales con la participación de los bancos centrales. El caso hondureño es el que más en serio se toma esta última idea. No obstante, en países como los centroamericanos tal y como lo ha evidenciado El Salvador, la incorporación de iniciativas de política económica en ciertos momentos y quizá sin el concurso de los actores que deben ventilar sus posiciones sobre estos temas es frecuente.

De este modo, queda claro que las estructuras financieras centroamericanas no están aún preparadas para dar el paso. No obstante, se resalta que, aunque de manera tímida pero constante, los casos de Nicaragua, Panamá y Honduras parecen ir liderando las primeras iniciativas, luego de que definitivamente El Salvador tomara la delantera en el proceso de experimentación.

Tabla 9
Posiciones de bancos centrales centroamericanos con respecto al uso y gestión de criptomonedas para el año 2021

Banco Central	Aceptación de criptomoneda	Presencia de moneda digital de Banco Central	Presencia de normativa asociada a la operación	Nivel de prohibición
Costa Rica	Indica que no es ilícita, sin embargo, no la reconoce como moneda de curso legal.	No tiene	Existen disposiciones del Ministerio de Hacienda para no aceptar las criptomonedas para honrar responsabilidades tributarias	No son prohibidas, pero tampoco reconocidas
Nicaragua	Son permitidas pero reguladas por el Banco Central, aunque no se establece con claridad el mecanismo	No tiene	Existe normativa asociada a este punto particularmente en la Gaceta 06 del 11 de enero de 2021	No son prohibidas
Honduras	Indica que no es ilícita, sin embargo, lo la reconoce como moneda de curso legal	No tiene, pero una semana después de que El Salvador aceptó ha empezado a discutir la generación de una.	Existen comunicados del Banco Central en relación con las operaciones. El último ventila la posibilidad de creación de una criptomoneda.	La posición de esta instancia ha cambiado de 2018 a 2021 en un giro hacia su aceptación.
Guatemala	Indica que no es ilícita, sin embargo, lo la reconoce como moneda de curso legal.	No tiene	No se evidencia la presencia de normativa asociada a este aspectos	No son Prohibidas, pero ya el Director de su Banco Central ha advertido el conjunto de riesgos asociados a este.
Panamá	Indica que no es ilícita, sin embargo, no la reconoce como moneda de curso legal.	No existe aunque hay un proyecto de ley presentado.	El Anteproyecto de ley 203 genera un marco normativo de regulación del fenómeno, pero aún no ha sido aprobado.	No existe, sin embargo, la superintendencia general de Bancos ha tenido una presencia pública importante analizando y socializando los riesgos.
El Salvador	Existe el <i>bitcoin</i> como moneda de curso legal	No, pero la aceptación del <i>bitcoin</i> dentro de marco normativo es la posición más fuerte del mundo en este momento.	Se presenta la Ley el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 57, de fecha 8 de junio de 2021 Además, existe una norma técnica para la aplicación de la ley	No se presenta

Fuente: Elaboración propia con base en páginas de distintos bancos centrales centroamericanos.

Conclusiones

El trabajo ha evidenciado la existencia de una relación entre la crisis financiera de 2008 y un movimiento de los sectores técnico e informático de cara a generar un proceso de reconceptualización y reposicionamiento de su rol como consumidores ante el sistema financiero internacional y nacional. Prácticas relacionadas al uso de las criptomonedas con plataformas de igual a igual, se están dando en este momento en operacionalización; se cuestiona ante esto, la capacidad de transformación y adaptación del propio sistema financiero internacional con respecto a este entorno.

La posición discursiva de los organismos globales más importantes del sistema financiero internacional que vincula el tema de la confianza, la seguridad y la claridad de roles que deben de cumplir las empresas, usuarios y las instituciones es un indicativo de que los procesos de disrupción tecnológica están afectando los cimientos de uno de los núcleos más fuertes del capitalismo, como lo es el sistema financiero.

Se proyectan al menos dos escenarios posibles. En el primero, el sistema internacional logra poner en cintura la situación mediante una aceleración de las capacidades legales de actores como los bancos centrales para frenar e incursionar en el control técnico de las operaciones mediante criptomoneda. Esto supone un despliegue teórico-técnico para resolver algunos de los no pocos entuertos operacionales que la tecnología de cadena de bloques coloca en la lógica tradicional de operación de este. El segundo, un tanto más fatalista, pero teóricamente posible, se presenta, ante una sofisticación de los actores del movimiento *ciberpunk*, hoy claramente institucionalizado, un mayor manejo de recursos y sobre todo una plataforma global de operaciones que podría dar como resultados ciertos efectos nocivos en la gestión de divisas globales, sobre todo, en los términos de inversión y de retorno. Hasta los propios parámetros de especulación podrían verse afectados, principalmente cuando se observan las tendencias de generaciones de burbujas con los criptoactivos.

Una tercera vía es la consolidación de las criptomonedas estables en un contexto donde los operadores privados tengan movimiento, pero se encuentren controlados. Estas apuestas se comienzan a dar en el mundo. Por ejemplo, recientemente en Malasia y en Chile donde los bancos centrales están desarrollando plataformas en las cuales pueden observar la conducta de operación de instancias privadas que comercializan criptoactivos con un nivel de control importante, de cara a reducir las curvas de aprendizaje en un escenario de incorporación paulatina de ellos para desarrollar sus monedas digitales.

Es posible apreciar que la construcción del discurso financiero sobre los inconvenientes de las criptomonedas no es meramente técnica, sino también política. Si se piensa que el dinero, a diferencia de la criptomoneda, no deja trazabilidad de las operaciones ejecutadas, se podrá apreciar con relativa facilidad que el nivel de anonimato asociado al uso de la divisa no es nuevo. Lo que sí cambia es la capacidad de control de un ente bancario sobre las personas, las empresas y las operaciones. Esto desde el punto de vista de la seguridad financiera, lo que posiblemente implique un aumento de las capacidades informacionales para poder sostener los cambios vertiginosos que esta tecnología aplicada a las finanzas está dando.

En Centroamérica, la incertidumbre en la gestión de los gobiernos con respecto al quehacer que los bancos centrales realizan con cripto activos, se presenta como la tónica en el presente. Decantar el próximo eslabón de la evolución financiera regional requiere, al parecer, más tiempo. No obstante, sin una discusión de fondo sobre los problemas estructurales y financieros que aquejan a la región, la incorporación de nuevas tecnologías en la cultura del consumidor financiero será insuficiente y focalizada en sectores limitados.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional República de Panamá. (2020). *Anteproyecto de ley 203 para regular el uso y las formas de transacción de las criptomonedas*. https://asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_A_203.pdf
- Aguilar, R, Jiménez, E. (2019). *Vulnerabilidades del Bitcoin*. Consejo Monetario Centroamericano, *Notas técnicas*. <http://www.secma.org/nota/vulnerabilidades-del-bitcoin/>
- Banco Central Europeo (2021). *Qué es el bitcoin*. <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-is-bitcoin.es.html>
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) (2021). *¿Qué son las stablecoins y para qué sirven?* <https://www.bbva.com/es/que-son-las-stablecoins-y-para-que-sirven/>
- Banco Central de Honduras (2018). *Comunicado 18 de enero de 2018*. <https://www.bch.hn/administrativas/RI/Enlaces%20Comunicados%20FMI%20%20ES/Comunicado%20-%20Aviso%20del%20BCH%20sobre%20el%20uso%20de%20monedas%20virtuales%20-%202019%20de%20enero%202018.pdf#search=criptomonedas>

- Banco Central de Honduras (2021). *Comunicado 11 de julio de 2021*. <https://www.bch.hn>
- Banco de Reserva de Nueva York (2021). *Reporte de operaciones de transacciones de divisa del Banco la de la Reserva de New York para abril de 2021 en millones de dólares* <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/Microsites/fxc/files/2021/aprfxsurvey2021xls.xlsx>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). *LACC Chain*. <https://www.lacchain.net/home>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). *Cross border payments*. <https://publications.iadb.org/en/cross-border-payments-blockchain>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). *ioCash*. <https://www.lacchain.net/projects/ioCash>
- Banco Central de la Reserva de El Salvador (2021). *Norma técnica para la aplicación del bitcoin*. https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/Normas_Tecnicas_para_Facilitar_la_Aplicacion_de_la_Ley_Bitcoin.pdf
- Bank of Canadá (2021). *Revisión del sistema financiero 2021*. <https://www.bankofcanada.ca/2021/05/financial-system-review-2021/>
- Bank of England (2021). *¿Es la 'criptografía' un riesgo para la estabilidad financiera? - discurso de Jon Cunliffe*. <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2021/october/jon-cunliffe-swifts-sibos-2021>
- Bañuls Gómez-Lechón, S. (2018). *Criptomonedas: inversión y fiscalidad. Estudio de alternativas* (Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València). <https://riunet.upv.es/handle/10251/110712>
- Barria, C. (2021). *Qué es el "dólar de arena" y cuál es el primer país del mundo que se ha lanzado a esta aventura*. BBC Mundo, 15 de julio de 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57783097>
- BBVA (2021). *Qué son los stablecoins y para qué sirven*. <https://www.bbva.com/es/que-son-las-stablecoins-y-para-que-sirven/>
- Bech, M., & Garrant, R. (2017). *Criptomonedas de bancos centrales*. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1709f_es.pdf
- Bitcoin Foundation (2021). *Algunas de las palabras que puede escuchar cuando habla de bitcoin*. <https://bitcoin.org/es/vocabulario#direccion>
- Blockchain.com (2021). *Bitcoin explorer: Bloques minados y transacciones sin confirmar*. <https://www.blockchain.com/explorer?view=btc>

- Boughton, J. (2009). *¿Un nuevo Bretton Woods?: la historia muestra que para reformar el sistema financiero internacional es necesario actuar con iniciativa e incluir a todas las partes del proceso. Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 46(1), 1-3.
- Brainard, Lawrence J. (2009). "A New Bretton Woods?" en *Building an International Monetary and Financial System for the 21st Century: Agenda for Reform*, eBook. Reinventing Bretton Woods Committee, pp. 75-81.
- Castillo Mur, A. (2020). *Las criptomonedas en el sistema financiero internacional. Un análisis predictivo mediante técnicas de Machine Learning (LSTM)* (Bachelor's thesis, Universitat Politècnica de Catalunya).
- Coinmarketcap (2021). *Principales 100 criptomonedas de capitalización de mercado*. <https://coinmarketcap.com/es/>
- Carbaugh, R. J. (2017). *Economía internacional* (N.º 337 C3Y 1998.). Cengage Learning.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2021). *El Comité de Basilea consulta sobre el tratamiento prudencial de las exposiciones a criptoactivos*. <https://www.bis.org/press/p210610.htm>
- Coin Telegram (2021). *Banco de Canadá: Las criptomonedas son altamente riesgosas a pesar de la adopción institucional*. <https://es.cointelegraph.com/news/bank-of-canada-crypto-highly-risky-despite-institutional-adoption>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2021). *Finanzas interrumpidas*. <https://www.bis.org/speeches/sp211007.htm>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2021). *Construyendo sistemas de pago para nuestros nietos*. <https://www.bis.org/review/r211021f.pdf>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2015). *Revisión del método estándar para el riesgo del crédito*.
- Chaum, D., Fiat, A. y Naor, M. (agosto de 1988). *Efectivo electrónico imposible de rastrear*. En *Conferencia sobre teoría y aplicación de la criptografía* (pp. 319-327). Springer. https://link.springer.com/chapter/10.1007/0-387-34799-2_25
- Criptonoticias (2021). *Qué son los contratos inteligentes*. <https://www.criptonoticias.com/criptopedia/que-son-contratos-inteligentes-blockchain-criptomonedas/>
- Cubero-Brealey, R. (2021). *Algunas consideraciones en torno a las monedas digitales y los criptoactivos. Ensayos de política monetaria, Banco Central de Costa Rica*. <https://repositorioinvestigaciones.bccr.fi.cr/handle/20.500.12506/351>

- Díaz, R. M., Valdés Figueroa, L., & Pérez, G. (2021). *Oportunidades y desafíos para la implementación de blockchain en el ámbito logístico de América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47098>
- Donnuhe, B. (2021). *Qué es un Hash y cómo funciona*. <https://latam.kaspersky.com/blog/que-es-un-hash-y-como-funciona/2806/>
- ECash (2021). *Página web oficial*. <https://e.cash/>
- Elmer-Dewitt, P. y Jackson, D. S. (1993). Cyberpunk! *Time*, 141 (6), 58-65.
- Fernández Blasco, M. D. (2021). *Estrategia basada en el análisis técnico para la inversión en el mercado de divisas* (Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València). <https://riunet.upv.es/handle/10251/172286>
- Financial Stability Board (FSB) (2018). *Report to the G20 on work by the FSB and standard-setting bodies*. <https://www.fsb.org/2018/07/crypto-assets-report-to-the-g20-on-the-work-of-the-fsb-and-standard-setting-bodies/>
- Financial Stability Board (FSB) (2019). *Crypto-assets regulators directory*. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P050419.pdf>
- Financial Stability Board (FSB) (2021). *Crypto assets and global stable coins*. <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/financial-innovation-and-structural-change/crypto-assets-and-global-stablecoins/>
- Financial Stability Board (FSB) (2018). *Crypto-assets Report to the G20 on work by the FSB and standard-setting bodies*. <https://www.fsb.org/2018/07/crypto-assets-report-to-the-g20-on-the-work-of-the-fsb-and-standard-setting-bodies/>
- Financial Stability Board (FSB) (2021). *Regulación, Supervisión y Supervisión de los Arreglos de “Monedas Estables Globales”*. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P071021.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (2013). *Global Impact and Challenges of Unconventional Monetary Policies*. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Global-Impact-and-Challenges-of-Unconventional-Monetary-Policies-PP4808>
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Staff guidance note on macroprudential policy*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/110614.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (2021). *Informe Global sobre estabilidad financiera*. <https://www.imf.org/es/Publications/GFSR/Issues/2021/04/06/global-financial-stability-report-april-2021>
- Fondo Monetario Internacional (2021). *Política monetaria y actividad de los bancos centrales*. <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/20/Monetary-Policy-and-Central-Banking>

- Fondo Monetario Internacional (2021). *Crypto Boom plantea nuevos desafíos para la estabilidad financiera*. <https://blogs.imf.org/2021/10/01/crypto-boom-poses-new-challenges-to-financial-stability/>
- Hashcash foundation (2021). Hashcash. <http://www.hashcash.org/>
- Johnson, S. y Kwak, J. (2010). *13 banqueros: La adquisición de Wall Street y la próxima crisis financiera*. Clásico.
- Kolvart, M., Poola, M. y Rull, A. (2016). *Contratos inteligentes*. En *El futuro del derecho y las tecnologías electrónicas* (pp. 133-147). Springer, Cham.
- Malloy, M. & Lowe, D. (2021). *Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, Washington, D.C.* (Global Stablecoins: Monetary Policy Implementation Considerations from the U.S. Perspective. <https://www.federalreserve.gov/econres/feds/files/2021020pap.pdf>
- García Casado, N. (2019). *Bitcoin y la crisis financiera*. <https://core.ac.uk/download/pdf/286337774.pdf>
- Genovés, A (2021). *UFG El 60% de los salvadoreños, no quiere ni pagos ni salarios en bitcoin*. <https://www.contrapunto.com.sv/ufg-mas-del-60-de-salvadorenos-no-quiere-pagos-ni-salarios-en-bitcoin/>
- Gobierno de Canadá (2020). *Regulaciones que modifican las regulaciones que modifican ciertas regulaciones emitidas en virtud de la Ley sobre el producto del delito (lavado de dinero) y el financiamiento del terrorismo, 2019: SOR / 2020-112*. <https://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2020/2020-06-10/html/sor-dors112-eng.html>
- González Medina, R. (2019). *Análisis y evolución de una criptomoneda: el Bitcoin*. <https://idus.us.es/handle/11441/88970>
- Infobae (2021). *Explosiva advertencia del Banco Central de Inglaterra a tenedores de criptomonedas*. <https://www.infobae.com/economia/2021/05/09/explosiva-advertencia-del-banco-de-inglaterra-a-los-tenedores-de-criptomonedas-estén-preparados-para-perder-todo-su-dinero/>
- Johnson, S., & Kwak, J. (2010). *13 bankers: The Wall Street takeover and the next financial meltdown*. Vintage.
- Junta de Estabilidad Financiera (FSB) (2021). *Regulación, supervisión y vigilancia de los acuerdos de “monedas estables globales”: Informe de progreso sobre la implementación de las recomendaciones de alto nivel del FSB*. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P071021.pdf>

- People Central Bank of China (2021). *Aviso sobre prevención y resolución adicionales de los riesgos del comercio y la especulación de divisas virtuales* <http://www.pbc.gov.cn/en/3688253/3689012/4353814/index.html>
- Madrigal, J. (2021). *Los bancos centrales y el numerario digital*. <http://www.secm-ca.org/wp-content/uploads/2021/01/Los-bancos-centrales-y-el-numerario-digital.pdf>
- Malloy, M. y Lowe, D. (2021). *Stablecoins globales: Consideraciones sobre la implementación de la política monetaria desde la perspectiva de EE. UU.* https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3832786
- Molina Díaz, E. (2021). *El mercado de derivados financieros en los últimos cincuenta años. Economía y Desarrollo*, 165(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842021000300006
- Natamoto, S. (2008). *Bitcoin: Un sistema de efectivo electrónico usuario-a-Usuario* https://bitcoin.org/files/bitcoin-paper/bitcoin_es_latam.pdf
- Nieto, A. (2018). *Cuál es la diferencia entre criptomoneda, moneda virtual y dinero digital. Revista Xakata*. <https://www.xakata.com/criptomonedas/cual-es-la-diferencia-entre-criptomoneda-moneda-virtual-y-dinero-digital>
- Nieto Giménez-Montesinos, M.A y Hernández Molera, J. (2019). *Monedas virtuales y locales: Las paramonedas, ¿nuevas formas de dinero? Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, 35,103-122.
- OCDE (2021). *Issues note on the recording of cryptocurrencies without a corresponding liability in the System of National Accounts*. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/SDD/DAF\(2020\)2&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/SDD/DAF(2020)2&docLanguage=En)
- OCDE (2020). *Folleto de tratamiento de los impuestos a las monedas virtuales*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/flyer-taxing-virtual-currencies-an-overview-of-tax-treatments-and-emerging-tax-policy-issues.pdf>
- OCDE (2021). *Directrices sobre criptografía para garantizar la seguridad pública*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0289>
- Organización Internacional de Comisiones de Valores (2021). *Sobre IOSCO*. https://www.iosco.org/about/?subsection=cpmi_iosco
- República de Nicaragua (2021). *Gaceta 06 del 11 de enero de 2021*. http://www.pgr.gob.ni/PDF/2021/GACETA/enero/GACETA_11_01_2021.pdf
- Reuters (2021). *¿"Britcóiñ"? Reino Unido evalúa nueva moneda digital*. <https://www.reuters.com/article/reinounido-criptomonedas-idESL8N2MC4BC>

- Rosas, M. R., & Santiago, L. A. D. (2020). *Las burbujas financieras y el nacimiento del mercado de las criptomonedas*. https://www.researchgate.net/profile/Laura-Decaro/publication/339433698_Las_burbujas_financieras_y_el_nacimiento_del_mercado_de_las_criptomonedas_The_financial_bubbles_and_the_birth_of_the_cryptocurrency_market/links/5e514b93a6fdcc2f8f58bc47/Las-burbujas-financieras-y-el-nacimiento-del-mercado-de-las-criptomonedas-The-financial-bubbles-and-the-birth-of-the-cryptocurrency-market.pdf
- Sala, X. (2013). *La burbuja especulativa del bitcoin*. <https://salaimartin.com/randomthoughts/item/589-la-burbuja-del-bitcoin.html#>
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (2019). *El Consejo Monetario Centroamericano: Institución líder del proceso de integración monetaria y financiera Naturaleza y funciones*. <http://www.secmca.org/wp-content/uploads/2019/02/CMC-WEB.pdf>
- Serpas Comas, J. H. (2021). *Criptodivisas-Estudio Cualitativo de su uso y propuesta de legislación en El Salvador*. <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/9682/1/Criptodivisas%20-Estudio%20cualitativo%20de%20su%20uso%20y%20legislaci%C3%B3n%20en%20El%20Salvador.pdf>
- Lasso-Silva, E. R., & Rojas-Álvarez, S. P. (2021). *Fintech en América Latina como estrategia de integración regional*. *Catálogo Editorial*, 1(176), 38–54. <https://journal.poligran.edu.co/index.php/libros/article/view/2391>
- Szabo, N. (1994). *Contratos inteligentes*. <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html>
- Szabo, N. (1997). *Formalizar y afianzar relaciones en redes públicas*. *Primer lunes*. <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/548>
- Triple, A. (2021). *Datos de tenencia de criptomonedas en el mundo*. <https://triple-a.io/crypto-ownership/>
- Ülgen, F. (2021). *De Bretton Woods y Keynes a las crisis del siglo XXI: ¿Hay piloto a bordo? Ola Financiera*, 14(40), 80-107. <http://revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/80783>
- Weber, M. (2021). *El político y el científico*. Alianza Editorial.

EMPRESAS Y CAMBIO CLIMÁTICO: INTERNALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE MERCADO EN EL SECTOR PRIVADO BRASILEÑO (2005-2015)¹

*BUSINESS AND CLIMATE CHANGE: INTERNALIZATION
OF MARKET MECHANISMS IN BRAZILIAN PRIVATE
SECTOR (2005-2015)*

Christopher Kurt Kiessling²

ORCID: 0000-0001-9320-5192

RESUMEN:

El presente artículo abordó el proceso de adecuación ideacional entre las arenas internacional y doméstica en materia de cambio climático en Brasil, a partir del estudio de la internalización y localización de mecanismos de mercado por parte del sector privado brasileño. Las preguntas que guiaron este artículo han sido las siguientes, ¿en qué condiciones se produjo la internalización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto en el contexto doméstico brasileño? ¿De qué manera esta internalización incidió sobre las identidades y los intereses del sector empresarial en Brasil y contribuyó a fortalecer una arena de gobernanza doméstica del cambio climático?

Para alcanzar este objetivo, se recurrió al rastreo de procesos como principal herramienta

metodológica desde un abordaje constructivista de las Relaciones Internacionales, para comprender las dinámicas de interacción entre lo global y lo nacional desde la perspectiva de actores no estatales.

Palabras clave: Actores no estatales; Brasil; cambio climático; Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL); Protocolo de Kioto; sector privado.

ABSTRACT:

This article addressed the process of building normative fit between the international and domestic arenas on climate change in Brazil, based on the study of the Brazilian private sector's internalization and localization of market mechanisms. The questions that guided this article are:

- 1 *Este trabajo deriva de la investigación realizada en el marco de la tesis doctoral del autor, titulada "Gobernanza global del clima y política climática brasileña (2005-2012): ideas, normas y discursos". Una versión previa del siguiente manuscrito fue presentada en las Jornadas Relaciones Internacionales Empíricas en marzo de 2021 coorganizadas por la Universidad de San Andrés y la Universidad Torcuato di Tella. Agradezco los comentarios de quienes asistieron a estas jornadas y que han contribuido a mejorar la claridad y la consistencia de este trabajo, en especial a Carolina Moehlecke, Martin Rabbia, Florencia Montal, Patricio Yamin Vázquez, Gino Pauselli y Greta Rubinich
- 2 CONICET-Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Becario Postdoctoral. Doctor en Ciencias Sociales. Correo electrónico: ckiessling@conicet.gov.ar

Christopher Kurt Kiessling

under what conditions did the internalization of the relaxation mechanisms of the Kyoto Protocol took place in the Brazilian domestic context? How has this internalization influenced the identities and interests of the business sector in Brazil and contributed to strengthening a domestic climate change governance arena? To achieve this objective, process tracing was used as the primary methodological tool from a constructivist

approach to International Relations to understand the dynamics of interaction between the global and the national from the perspective of non-state actors.

Keywords: Brazil; Clean Development Mechanism (CDM); climate change; Kyoto Protocol; private sector; Non-State Actors

Introducción

Durante el desarrollo y la consolidación de una arena de gobernanza global de la temática ambiental, un debate muy importante fue atravesado por la búsqueda de dos objetivos que parecían contradictorios en numerosas oportunidades; a saber: la búsqueda del crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

Sin embargo, a partir del Informe Brundtland y la institucionalización del desarrollo sustentable en el contexto de la gobernanza global ambiental, los instrumentos económicos pasan a ganar legitimidad y a percibirse como los mecanismos más eficientes para abordar la regulación de los problemas ambientales (*Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987*).

Igualmente, con la consolidación de la ideología neoliberal en el nivel global, a partir de la caída del muro de Berlín, el fortalecimiento de la hegemonía estadounidense y la consolidación del ambientalismo liberal (*Bernstein, 2001; Park, Finger, & Conca, 2008*), los instrumentos económicos de mercado adquieren mayor legitimidad y pasan a ser percibidos como los mecanismos más eficientes para alcanzar la compatibilidad entre la promoción del desarrollo económico y la protección ambiental (*Bernstein, 2001*). Se consolida así una preferencia por la utilización de instrumentos económicos frente a los regulatorios de comando y control, como las herramientas principales de política ambiental (*Kiessling & Pacheco Alonso, 2019*).

En materia de cambio climático, esta tendencia se institucionaliza en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (de aquí en adelante CMNUCC), con la firma del Protocolo de Kioto (PK) y la definición de mecanismos de flexibilización diseñados para facilitar el cumplimiento de las metas previstas en el acuerdo, como el Mecanismo para el

Desarrollo Limpio (MDL)³, la Implementación Conjunta (IC)⁴ y el Comercio de Emisiones (CE)⁵.

Estos mecanismos de flexibilización, fundamentalmente el MDL, adquirieron particular relevancia desde el año 2005, en el marco de la política climática de países del Sur Global, en especial Brasil, China e India. En un contexto de creciente interdependencia y de necesidad de aumentar la ambición en la acción climática, es de suma relevancia analizar los orígenes internacionales de las ideas que guían las políticas sobre cambio climático en países del Sur Global, y como estas han sido adoptadas, reinterpretadas y plasmadas en la política de dichos países.

Así las preguntas que guían este artículo son las siguientes: ¿En qué condiciones se produjo la internalización de los mecanismos de carbono del Protocolo de Kioto en el contexto doméstico brasileño? Y ¿De qué manera esta internalización impactó sobre las identidades y los intereses del sector empresarial en Brasil y contribuyó a fortalecer una arena de gobernanza doméstica del cambio climático en el gigante sudamericano?

Desde una perspectiva constructivista se estudia el proceso de internalización y localización de los mecanismos de mercado en el sector privado brasileño, analizando el proceso de construcción de congruencia normativa entre las arenas internacional y doméstica. Para alcanzar este objetivo, se recurre al rastreo de procesos como principal herramienta metodológica desde un abordaje interpretativo.

A partir de estas consideraciones, el objetivo de este artículo es describir y comprender el proceso de internalización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto mediante un proceso de adecuación ideacional en el sector empresarial brasileiro entre los años 2005 y 2015.

- 3 El MDL perseguía dos objetivos: I. Generar flujos de financiamiento y provisión de tecnologías y procesos de producción limpios, para asistir a los países miembros de la CMNUCC que no forman parte del anexo I (países no industrializados y en vías de desarrollo) en la descarbonización de sus economías, y II. Facilitar a los países pertenecientes al anexo I (aquellos desarrollados con un alto nivel de industrialización) el cumplimiento de sus metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) a través del financiamiento de proyectos de mitigación en economías en desarrollo, donde resultan más eficientes en términos de costo-efectividad.
- 4 La IC presentaba un funcionamiento semejante al MDL, con la diferencia que operaba exclusivamente, entre países anexo I.
- 5 El sistema de comercio de emisiones era de limitación y entre países anexo I, en vinculación con el MDL y la IC. La clave del mecanismo era que la región que redujeran sus emisiones más de lo comprometido podría vender los certificados de emisiones excedentes a los países que no hubieran cumplido con su compromiso.

La delimitación temporal propuesta responde al período de emergencia de una arena doméstica en Brasil de gobernanza del cambio climático, a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005, hasta la firma de un nuevo tratado, el Acuerdo de París, en 2015, tal como ha sido identificado en investigaciones previas (Kießling, 2018; 2019; 2021a; 2021b).

Así, este artículo busca contribuir a la comprensión de la política climática, tanto doméstica como internacional e interméstica, desde la perspectiva, los discursos y las prácticas de actores no estatales tales como el sector privado, fortaleciendo una agenda de investigación en desarrollo.

Abordaje teórico-metodológico

El presente artículo recurre al análisis desde un abordaje constructivista de las Relaciones Internacionales. Tal como se ha referido en otros trabajos (Kießling, 2018; 2019), dicha perspectiva de análisis puede ser resumida a partir de la consideración de dos factores de importancia: a saber, la realidad internacional se encuentra socialmente construida y existe un proceso de mutua constitución entre agentes y estructuras sociales (Checkel, 2008).

A partir del constructivismo se argumenta que tanto el sostenimiento de las estructuras como los procesos de cambio están basados en la agencia de los actores sociales. Esta última, asimismo, está influenciada por el contexto social, espacial e histórico en el que se desenvuelve la acción social (Klotz & Lynch, 2007).

Desde un programa de investigación constructivista en el estudio de la política ambiental global, cobra relevancia el análisis de la construcción de convergencia normativa entre la arena internacional y nacional. Dicho proceso ha sido analizado por la literatura especializada bajo los conceptos de internalización de normas internacionales (Finnemore & Sikkink, 1998; Cortell & Davis, 2000: e. g.), localización de tales normativas (Kießling, 2018; 2019; 2021a; 2021b: e. g.), difusión de ideas (Paterson, Hoffmann, Betsill, & Bernstein, 2014: e. g.), socialización (Flockhart, 2006: e. g.), entre otros.

Para los propósitos de este artículo se propone recuperar la categoría de adecuación ideacional que ya ha sido utilizada para el análisis de la difusión de conceptos originados en el ámbito internacional académico y político hacia la arena nacional (Peixoto Batista, Godfrid, & Stevenson, 2019: e. g.).

Cuando determinados conceptos o ideas son introducidos en una arena doméstica particular, tienen que enmarcar los problemas de una manera que se adecuen con las ideas e instituciones preexistentes. Las propuestas “exógenas” no compiten en condiciones de igualdad: la estructura social favorece a algunos más que a otros (Bernstein, 2001).

El concepto de adecuación ideacional capta este fenómeno y guía su estudio. El análisis de adecuación o resonancia no es una medición exacta, sino un proceso interpretativo que pondera posibles elementos compatibles e incompatibles, favorables y desfavorables. La resonancia podría ser evidente en la incorporación de un concepto y sus significados en la legislación y otros instrumentos políticos, así como en la retórica de una amplia variedad de actores domésticos (Peixoto Batista, Godfrid, & Stevenson, 2019).

Así, la adecuación ideacional ha sido definida como un proceso de difusión en sentido amplio como sinónimo de adopción en ámbitos de legislación, políticas públicas, proyectos, estrategias de actores involucrados con el concepto y los niveles de des/conocimiento con sectores más amplios de la sociedad (Peixoto Batista, Godfrid, & Stevenson, 2019). En ese sentido, se analiza desde la llegada de los mecanismos de flexibilización al ámbito doméstico, hasta ejemplos de su implementación para indagar acerca de sus alcances.

En este marco, tal como se indicó en la introducción, la idea de los mecanismos de flexibilización es que permite analizar los procesos de (re)construcción de convergencia normativa entre la arena internacional y la doméstica desde un abordaje no lineal que permite comprender los diferentes recorridos que atraviesan los discursos internacionales al ingresar a la esfera pública nacional.

En nuestro caso, los mecanismos de flexibilización se tratan de una serie de conceptos interconectados que forman parte de un complejo normativo más amplio definido y caracterizado por Bernstein (2001), como ambientalismo liberal. A partir de diferenciar entre aquellas normas que I. regulan aspectos relacionados con la responsabilidad y soberanía de los Estados, II. apuntan a la economía política del medio ambiente y el desarrollo y III. refieren a la gestión de los problemas ambientales, Bernstein (2001), identifica el siguiente complejo normativo emergente de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992):

Cuadro 1. *Ambientalismo liberal como complejo normativo*

Responsabilidad y soberanía de los Estados	Soberanía sobre los recursos y protección del medio ambiente dentro de las fronteras estatales. Existe responsabilidad por la contaminación más allá de las fronteras estatales ⁶ (principios 2, 13 y 14).
Economía política del medio ambiente y el desarrollo	Responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo (Principios 3, 7 y 11). El desarrollo tiene prioridad si los costos de protección del medio ambiente son demasiado altos (Principio 11). Libre comercio y mercados libres. La protección del medio ambiente es compatible con la existencia de mercados libres (Principio 12). Transferencias internacionales libradas principalmente a los mecanismos de mercado, excepto para los países menos adelantados. Cooperación multilateral para el crecimiento económico y el desarrollo centrado en las personas como prerrequisito necesario para la consecución de otros objetivos (Principios 1, 7 y 27).
Gestión de los problemas ambientales	Mecanismos de mercado favorecidos por sobre los instrumentos regulatorios. Principios de Precaución y Contaminador-pagador institucionalizados (Principios 15 y 16).
Complejo normativo resultante	<i>AMBIENTALISMO LIBERAL (AL)</i>

Fuente: Kiessling (2021b) a partir de Bernstein (2001).

Dentro del ambientalismo liberal, resulta importante revisar los principios que abordan la gestión de los problemas ambientales; que se preguntan por el *cómo* regular el cambio climático a escala internacional por medio de instrumentos

6 Esta normativa es anterior a la Declaración de Río, dicho documento establece dos ligeras modificaciones a dicha norma: a) Sería necesaria la notificación previa del potencial daño ambiental (Principios 18 y 19 de la Declaración de Río); b) Los Estados tienen derecho a explotar los recursos naturales para promover el desarrollo además de ser responsables de las políticas de medio ambiente (Bernstein, 2001).

económicos⁷. En concreto, en la gobernanza climática global todas estas herramientas operan, a partir de los mismos principios básicos: I. la asignación de derechos de propiedad a las emisiones a través de diferentes certificaciones, II. la persecución de reducción de emisiones dónde resulte más eficiente, debido a que el impacto en la atmósfera producto de esta disminución es el mismo independientemente de dónde ésta se realice y III. la creación de un mercado⁸ que permite transferir dichos créditos.

Un actor clave en la internalización de los mecanismos de mercado es el sector privado, cuyas prácticas permiten implementar localmente los conceptos y las políticas negociados internacionalmente. Tal como postula la perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales, los intereses materiales de los actores empresariales en numerosas oportunidades dependen de sus identidades como actores que se encuentran moldeadas y constituidas discursivamente (Wendt, 1999).

De esta forma, analizar los discursos del sector empresarial permite comprender las identidades y los intereses que derivan de ellos, y con esto es posible analizar el impacto que tienen sus prácticas en la política internacional y doméstica del cambio climático. Por otro lado, la propia naturaleza de los mecanismos de flexibilización involucra necesariamente, la participación de actores del sector privado como agentes, que en forma cooperativa con el sector público constituyen a los propios mecanismos en su implementación práctica (Friberg, 2009).

Atendiendo a estas consideraciones, el diseño metodológico propuesto para abordar la problemática analizada consiste en un estudio de caso a partir de una estrategia de rastreo de procesos (*process tracing*) de corte interpretativo (Bennett, 2010; Collier, 2011: e. g).

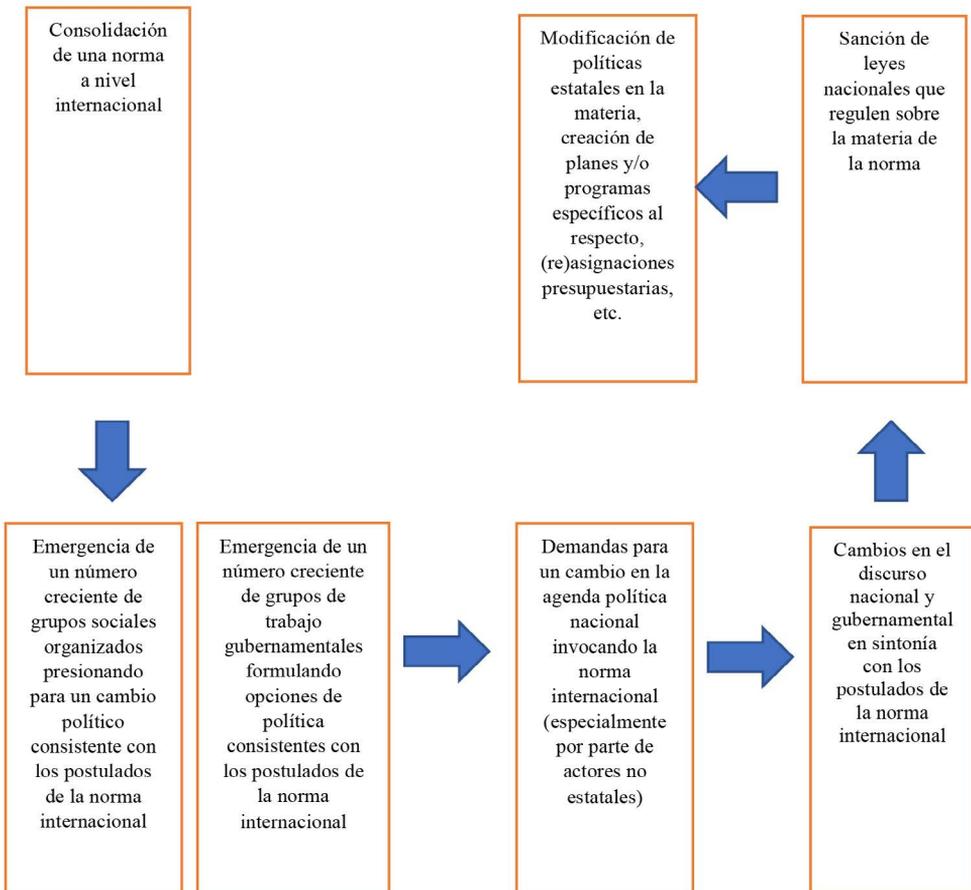
Así, la anticipación de sentido que guía esta investigación reconoce un proceso de adecuación ideacional de los mecanismos de flexibilización que puede ser rastreado empíricamente, a partir de hipotetizar una serie de pasos que, de ser observados, se podrían reconocer como indicadores de la internalización de las normas referidas, en el período 2005-2015.

7 Se entiende al término instrumentos económicos en un sentido limitado; es decir, como la adopción de medidas de regulación ambiental que permiten a los agentes contaminantes, sean estos empresas, individuos, organizaciones o Estados, elegir entre degradar el ambiente, pagando un precio por ello; o no hacerlo, y recibir una recompensa económica. Bajo esta definición, algunos de los instrumentos económicos son los impuestos y subsidios (instrumentos de precio) y los mercados de carbono o *Cap and Trade* (instrumentos cuantitativos) (Girardin, 2013).

8 El establecimiento de un mercado de créditos de emisión debe crear incentivos a través del sistema de precios para compradores, vendedores e inversores, siempre y cuando los costes de abatimiento varíen entre países (Bernstein, 2001).

Asimismo, para rastrear empíricamente la internalización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto, en otros trabajos (Kießling, 2021a), se hipotetizaron cuáles serían las etapas que presentaría el mecanismo constitutivo esperado, subyacente a la localización de dicha norma, en el contexto doméstico brasileiro. Gráficamente, este mecanismo puede representarse del siguiente modo:

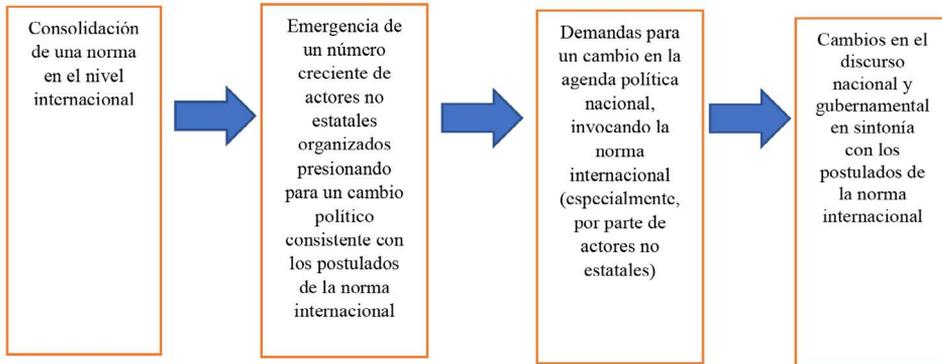
Figura 1. Mecanismo hipotetizado



Fuente: Kießling (2021a).

Como se observa en el gráfico anterior, este mecanismo hipotetizado general de internalización de normas internacionales involucra la participación de varios actores, tanto estatales como no estatales. Para los propósitos de este artículo, es necesario considerar en mayor detalle cuáles son los pasos de la adecuación ideacional centrados en el sector privado. Considerando esto, el gráfico anterior, puede ser adaptado de la siguiente manera:

Figura 2. Mecanismo hipotetizado de la adecuación ideacional por parte del sector privado en relación con los mecanismos de flexibilidad



Fuente: elaboración propia.

A partir de este nuevo esquema, se discutirán en la siguiente sección, los resultados del análisis que permitan evaluar empíricamente, el proceso de adecuación ideacional. Por último, cabe señalar que este artículo se inscribe en un programa de investigación más amplio sobre el análisis de la política climática brasileña y sus vínculos con la gobernanza global del clima, para lo cual se ha realizado un extenso trabajo de campo basado en entrevistas semiestructuradas⁹ a actores estatales y no estatales de Brasil.

Las entrevistas fueron conducidas en portugués durante el 2016, principalmente, tanto en forma presencial como a través de videoconferencia, mediante un muestreo no probabilístico por bola de nieve. Este trabajo recoge algunos fragmentos de estas traducidas al español por el autor con el objetivo de proveer evidencia empírica sobre el proceso de internalización y localización de los mecanismos de flexibilización en Brasil.

9 Fueron realizadas 25 entrevistas en el marco más amplio de esta investigación.

Resultados

La importancia del sector privado como actor social y político en la gobernanza ambiental y climática en Brasil fue creciendo paulatinamente, durante la primera década del siglo XXI (Kießling, 2021a). Un elemento central de este proceso de involucramiento creciente del sector empresarial estuvo dado por la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005 y la consolidación de los mecanismos de flexibilización previstos en dicho acuerdo, en especial el MDL.

En el sector privado brasileño se estableció a partir de la década del año 2000, una conceptualización de la agenda ambiental que incluía al cambio climático en un marco de las acciones voluntarias de responsabilidad social empresarial para la promoción del desarrollo sustentable (Kießling, 2021a).

En ese contexto, las acciones voluntarias de las empresas se introdujeron como el instrumento preferido para abordar el problema. Sin embargo, tal como indica Bernstein (2001), la consolidación en el nivel global del ambientalismo liberal comenzó a ser internalizada en el sector empresarial como una forma de combinar oportunidades económicas y protección medioambiental.

Antes del 2005, el compromiso del sector corporativo con las políticas del cambio climático y los mercados de carbono fue prácticamente inexistente (Friberg, 2009). Un importante actor en esa transformación ha sido el Consejo Empresarial Brasileño para el Desarrollo Sustentable (CEBDS), cuya cámara técnica ofreció una plataforma para el debate y una fuente de información para sus integrantes.

CEBDS se encontraba acreditado como observador ante la CMNUCC y a partir del objetivo de ser un catalizador para la acción comercial progresiva sobre el cambio climático en Brasil, actuó como articulador de las iniciativas pioneras de las empresas que lo componen en materia de MDL (Friberg, 2009). Una percepción fuerte de la propia organización radicaba en la necesidad que las transformaciones hacia la sustentabilidad fueran protagonizadas por el propio sector empresarial:

Los mercados son los mejores ambientes para promover cambios y los líderes empresariales representan la palanca y el agente principal de cambio. Por supuesto, el gobierno tiene un papel muy importante para promover la transformación necesaria, creando marco regulatorio, incentivos y políticas públicas compatibles y estimulantes. Sin embargo, la iniciativa privada debe liderar esa transformación a través de la innovación, su capacidad de

inversión y principalmente a través de la eficiencia en la ejecución y la adopción de patrones productivos sistémicos y circulares. (Bicudo, 2017)

Cabe señalar que, en el nivel global, la publicación del Informe Stern en el año 2007 habilitó la consolidación de la economía del clima como campo disciplinar y de práctica política que renovó, legitimó y destacó a los instrumentos económicos como la manera apropiada de abordar el cambio climático. Este informe tuvo amplia receptividad en el contexto doméstico brasileño:

En el año 2006, tuvimos el informe Stern, los impactos económicos del cambio climático, que colocó una cuenta, la inacción va a costar un 2% del PBI mundial además de otras conclusiones allí en el estudio. En la época se comenzó entonces a hablar un poco de economía del clima en Brasil, cuando empiezan a discutirse aspectos económicos incluso con la participación de facultades de economía y economistas en las universidades de Brasil que ya actuaban en instancias internacionales, entre ellas el propio IPCC, ayudando en esa discusión en el país.

(...) Es necesario que usted agregue factores que hablaban sobre economía para sostener la conservación de los bosques... frente a ... todavía hoy se intenta mantener la discusión sobre bosques, agricultura y ganadería. Algunos de los actores del sector del agronegocio y por un lado el Observatorio cuando surge en 2002, surge con esa agenda...” (Rittl, 2016)

En un inicio, el MDL generó altas expectativas en los actores del sector privado brasileiro. Se pensó que esta oportunidad iba a originar grandes inversiones verdes, tanto en el establecimiento de proyectos concretos como en las evaluaciones de estas iniciativas, mecanismos financieros asociados, consultorías, entre otros.

Algunos bancos privados brasileños como Itaú, Unibanco y Bradesco, entre otros comenzaron a interesarse en ingresar a la financiación de los proyectos MDL y del mercado de carbono, siendo así el sector financiero vanguardista en lo concerniente a la implementación de mecanismos de MDL en Brasil.

Asimismo, algunos bancos de capitales extranjeros, principalmente europeos, tales como el Grupo Santander comenzaron entre los años 2005 y 2009 a tener cierta actividad en el campo de la financiación del carbono; sin embargo, en general, los bancos brasileños se mostraban reacios a prestar dinero como garantía contra una futura fuente de ingresos CER (Friberg, 2009).

Igualmente, fue lanzada hacia el año 2005 en la Bolsa Mercantil y de Futuros de Brasil (BM&F) de São Paulo una plataforma de comercio de créditos de carbono con el objetivo de establecerse como uno de los centros de comercio mundial de créditos de carbono en el Sur Global.

El Banco Nacional de Brasil para el Desarrollo Económico y Social (BNDES), el principal ente financiero público de Brasil también comenzó a involucrarse en el financiamiento de carbono. En mayo de 2007, fueron lanzados dos fondos dirigidos específicamente, al mercado de carbono.

El principal programa lanzado por el BNDES tuvo un presupuesto de 200 millones de reales (aproximadamente, 100 millones de dólares a la cotización de la fecha), y se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2009. El proyecto implicaba que estos fondos de inversión se orientasen a acciones de empresas que tienen proyectos de MDL para aumentar el atractivo económico de actividades tales como generación de energía, producción porcina, relleno sanitario de tierras y proyectos para la eficiencia energética (Friberg, 2009).

No obstante, debido a la dificultad y el alto costo de los préstamos, la mayoría de los proyectos de MDL se financiaban a través de participaciones de capital o de los recursos propios de las empresas. En ese sentido, fue ganando importancia la creación de mercados privados voluntarios para financiar proyectos de reducción de carbono en la economía brasilera.

Un precursor en este tipo de mercados privados de carbono fue el banco HSBC, que ofrecía hipotecas de automóviles y casas neutras en carbono. Tal como indica Friberg (2009), aunque no formaba parte del MDL, esta forma de compensación voluntaria respondía a una demanda emergente de la élite urbana brasilera, globalista y con valores postmaterialistas, crecientemente preocupada por la temática ambiental (Friberg, 2009).

Por otro lado, tal como se observa en las entrevistas a los actores empresariales, la Autoridad Nacional Designada (AND) en Brasil desde 2008, era percibida como justa por los actores del mercado, y exhaustiva en su gestión como guardiana de la integridad ambiental de todo el sistema de MDL en Brasil.

En este sentido, las principales cámaras empresariales destacaban la integridad ambiental como un valor importante que permitiría legitimar y garantizar el éxito del MDL medido en términos del involucramiento de empresas en todo el territorio brasilero. Durante los primeros tres años de aplicación de los MDL en Brasil (2008-2010), el período de procesamiento de un proyecto era, en promedio, de cuatro a seis meses, en comparación con un mes en China, y solo

una semana en India (Friberg, 2009). Este mayor tiempo que se destinaba a la evaluación, respondía a la valoración sobre la adicionalidad efectiva de cada proyecto de MDL.

Friberg (2009), caracteriza el período inicial de desarrollo del MDL en Brasil como un lapso donde paradójicamente, coexistían una fuerte competencia entre desarrolladores de proyectos, pasando por la caza furtiva de iniciativas, clientes y personal; al mismo tiempo que frente a la ADN, los actores del sector coordinaban sus posiciones de manera informal para presionar por reformas, o mantener el sistema operando según su manera de hacer negocios.

Sin embargo, en este escenario, tres factores confluyeron para que estas expectativas sobre el MDL se vieran parcialmente, truncadas y se convirtieran en decepción y hasta en rechazo por parte de algunos empresarios a la mera idea de articular un mercado de emisiones en Brasil:

- a) En primer lugar, pese a la alta participación de Brasil en proyectos MDL ocupando un tercer puesto en cantidad de proyectos implementados luego de China e India, el número de iniciativas ejecutadas en Brasil fue menor a las expectativas iniciales de algunos actores empresariales.
- b) En segundo lugar, la crisis económica iniciada con la caída de los valores bursátiles y la crisis hipotecaria en Estados Unidos en 2008 representó un duro golpe a las expectativas de los inversionistas en títulos y bonos “verdes”. La crisis financiera que se extendió hasta bien entrado el año 2010, impactó negativamente, sobre la confianza de los inversionistas en los tanto en los mercados en general y como los de carbono.
- c) Por último, el golpe de gracia a la confianza estuvo dado por la percepción generalizada de fracaso en la COP 15 de Copenhague del año 2009 (Bernstein, Betsill, & Hoffmann, 2010; Kiessling, 2012). Así, el mercado global de bonos de carbono entró en una crisis debido al desplome del precio de los títulos explicado por el exceso de oferta de créditos y falta de demanda¹⁰.

La confluencia de estos tres factores actuó como un fuerte freno a la posibilidad de implementación de un mecanismo de *Cap and Trade* en Brasil, tal como se estipulaba en la ley de cambio climático nacional sancionada en 2009. Dicha ley

10 La crisis del mercado global de carbono no implicó tanto una crisis del *Cap and Trade* como instrumento en su legitimidad, sino más bien de la escala de regulación. Posteriormente, en el 2010, la idea de una regulación global a través de un único mercado fue reemplazada por una multiplicidad de mercados regionales y locales.

preveía en su artículo cuarto que la política nacional sobre el cambio climático buscaría dar estímulo al desarrollo de un Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones (MBRE).

Las grandes coaliciones empresariales brasileñas como CNI y FIESP encontraron resistencias dentro del propio sector empresarial a la posición sostenida por las propias entidades a la creación de este mercado nacional de emisiones en Brasil para facilitar el cumplimiento de las metas de mitigación que dicha ley establecía. La asociación del mercado proyectado con el MDL generaba reticencias y ciertos resquemores:

Está todo el mundo un poco reticente, de nuevo, ¿es el MDL? (*simula un diálogo entre la cámara y una empresa y se pregunta*), no, no es el MDL (*se responde*), Entonces, ¿qué es? (*se repregunta*) Entonces, todo el mundo un poco retraído en un sentido de entender para... a nadie le gusta cometer el mismo error dos veces. (Pio, 2016)

Debido a la falta de participación y de conocimiento de los actores domésticos brasileños sobre los mercados regionales, la crisis del mercado global de carbono (en donde empresas brasileñas y transnacionales participaban con cierta asiduidad) impactó creando una asociación negativa entre mercados de carbono, *Cap and Trade* y MDL. Así, la FIESP tenía la percepción que el problema de los MDL en Brasil se vinculaba especialmente, tanto a la carencia de regulación, como la falta de experiencia internacional al respecto:

El MDL, tal vez había creado una falsa impresión de que... porque no se acabó y la gente que invirtió acabó con pérdidas... y allí se creó una cierta desconfianza en los mecanismos de mercado, porque fue entendido como un mecanismo de mercado (*MDL*) que no funcionó. Más (*no funcionó*) porque no creó efectivamente, no estructuró un mercado regulado. Por lo tanto, tenemos que decir, no, vea la bolsa de Chicago... no, si hay realmente una cuestión de la fijación de carbono, esto tiene que ocurrir a nivel global. No puede adelantarse Brasil, en fin, comenzar una iniciativa de esas si el resto del mundo no lo hace (Pio, 2016).

Esta asociación negativa puede ser entendida como una de las razones por las cuáles el mercado de carbono nacional, que la ley preveía implementar, no fue finalmente puesto en vigor, pese a que las cámaras empresariales apoyaban tal iniciativa en términos conceptuales.

En general, el problema que se identificaba en “el mercado realmente existente”, o en los proyectos concretos existentes para su implementación era la falta de regulación sobre temáticas que las empresas consideraban sensibles, o una

falta de compensación en materia impositiva para que el mercado no impacte su estructura de costos de forma excesiva:

¿Cuál es la opinión de la CNI respecto al mercado?: Tenemos dos líneas aquí, estamos en una negociación doméstica y en una negociación internacional. En la tratativa doméstica, ¿qué es lo que tenemos? En el ámbito doméstico, nosotros creemos que un mercado, siempre que tenga algunas salvedades, por ejemplo, prevención a *carbon liquid*, revisión de la carga tributaria brasileña, creación de reglas de compensación para sectores que son extremadamente penalizados, es como que usted consigue, más o menos igualar esta cuestión. Los sectores que emiten más, por ejemplo, siderurgia, es un sector que afuera (*en el mercado internacional*) está expuesto, entonces hay que ver cuál va a ser la compensación. Creemos que el mercado de carbono, con algunos cambios en la cuestión económica brasileña, puede ser, sí, una salida. Pero es necesario entender cuáles son las reglas del juego. Nosotros lo que estamos en contra aquí en la CNI, es una simple creación de impuestos. Porque el empresario no aguanta pagar más impuestos (...). Entonces, no sé decirte si el mercado va a ser regulador de todo... una cuestión muy tratada en Brasil que es por ejemplo la cuestión de que usted tendrá un beneficio ofrecido con el mercado. ¿Qué es lo que vamos a hacer con ese dinero? En Brasil, por desgracia, existe una práctica, de que usted tiene impuestos con un destino claro, más usted tiene impuestos, y allí usted acaba teniendo un destino del dinero para otros usos. Por lo tanto, nosotros creemos que un día vamos a tener un mercado, y que ese dinero sea replicado en el desarrollo de tecnología (...). Que ese recurso, que esa empresa, que la industria está pagando por ello, esté destinado a financiar un fondo de esos, para que empresas tengan acceso a tecnologías de bajo carbono. En el caso de que se produzca un cambio en la calidad de vida de la población, se debe tener en cuenta que, con certeza, vamos a ver, pedidos para que parte de los recursos se destinen a la cuestión social, no estamos en contra de eso, estamos a favor que preponderantemente los recursos sean destinados al desarrollo de tecnologías de bajo carbono para que las empresas puedan acceder a las tecnologías, para que las empresas puedan ingresar a ese mercado, generar nuevos empleos, generar ingresos..." (Vinicius, 2016)

En este contexto, algunos actores y cámaras empresariales comenzaron a invertir en iniciativas REDD+ como una alternativa al MDL o al mercado formal del carbono. Dichas inversiones fueron desarrolladas, en general, mediante convenios de colaboración que incluían actores, tanto del campo privado, como del tercer sector y el área académica.

Una experiencia que merece ser descrita en mayor detalle que representa esta colaboración es Carbono Social; dicho proyecto surge en el marco del Instituto

Ecológica como una organización no gubernamental orientada a la mitigación del cambio climático y de la protección de la biodiversidad.

Carbono Social es una herramienta que surgió como un instrumento de verificación y monitoreo de los proyectos de MDL, específicamente en lo relacionado con la sustentabilidad del mecanismo y su implementación local. Debido a que el precio de los créditos CER no responde a las posibles variaciones en función de la naturaleza de las iniciativas implementadas, la herramienta del Carbono Social comenzó a tener más sentido en el marco del mercado voluntario del carbono emergente en Brasil a partir del año 2006.

Una vez creada esta herramienta puede ser utilizada en forma gratuita por cualquier empresa que desee certificar un proyecto de sustentabilidad en el mercado voluntario; en palabras de una entrevistada:

Lo que pasa es lo siguiente, ofrezco una licencia gratuita para cualquier persona que desee usar el manual de Carbono Social. Y esas empresas entran en contacto con nosotros, ofrecemos capacitaciones, servicios de consultoría para que ellos empiecen a cambiar, más la idea es que ellos sean después autosuficientes con el uso de la herramienta. Más o menos como una ISO. Un sistema de certificación. (Caetano, 2016)

Así, los promotores de carbono social sostenían que brindaron a las empresas que deseaban llevar adelante acciones de sustentabilidad en el territorio, una herramienta concreta, para desarrollarlas más allá del *marketing* o comunicación. De esta manera, se realizaban actos de mitigación que contemplaran la triple dimensión de la sustentabilidad con un enfoque en el territorio para vincular las agendas climáticas, financieras y de sustentabilidad (Caetano, 2016).

Además de la labor de Instituto Ecológica en el desarrollo del proyecto del Carbono Social, existen otras instituciones más dirigidas al sector privado, tales como Imaflora en la certificación de créditos de carbono provenientes del mercado voluntario. Dentro de la herramienta del Carbono Social, otra institución que trabajaba orientada al sector privado es *Sustainable Carbon*, empresa creada en 2008, que aplicaba el carbono social en Brasil a través de créditos REDD+ entre otras opciones:

Entonces el *Sustainable Carbon* tiene casi cincuenta proyectos que aplican el carbono social en Brasil... tenemos cerca de un millón y medio de créditos de proyectos REDD+, y tenemos también un millón y medio de créditos derivados de proyectos que son proyectos en pequeñas empresas familiares. Los proyectos tienen unidades de sesenta o setenta pequeñas industrias de

cerámica que intercambia combustible de una biomasa no renovable, que es esencialmente leña nativa, por una alternativa local que sea económicamente viable y ambientalmente correcta. Y ahí lo que la gente ayuda, es ligar a esas comunidades, esos proyectos de pequeños emprendedores a soluciones. (Caetano, 2016)

En síntesis, el sector privado fue un actor central en la internalización de los mecanismos de flexibilización en Brasil, a través de un proceso de adecuación ideacional. A partir de la crisis financiera internacional de 2008, disminuyó significativamente, la centralidad y la importancia del MDL en los actores empresariales brasileños y se planteó cierta resistencia del sector a los mercados de carbono, sin embargo, la legitimidad de los instrumentos económicos dentro del sector no cayó y fue redirigida hacia iniciativas de REDD+.

Así, en este contexto más allá de la modalidad, las empresas en Brasil tanto de forma individual como colectiva desarrollan cada vez más estrategias de bajo carbono¹¹, esto a partir de que se trata al cambio climático como un problema económico:

Entonces, hay empresas que comienzan a trazar alternativas de inversión enfocada y orientada a transformar la cuestión, o mejor, a reconocer desde el punto de vista privado, que la cuestión del cambio climático y la cuestión de la biodiversidad, no son problemas ambientales, son problemas económicos. Al final del día el planeta va a estar aquí, el medio ambiente va a estar aquí, la duda y si nosotros vamos a estar también. Por lo tanto, hace mucho más sentido abordar esto con una fuerza financiera, con una fuerza de capitales y entender que los recursos ambientales son recursos que tienen valores económicos, son activos que necesitan ser reconocidos como tales” (Caetano, 2016)

A partir de la revisión precedente, se presentarán en la siguiente sección algunas reflexiones sobre las formas que ha adoptado el proceso de internalización y localización de los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto en el contexto doméstico brasileño, para luego cerrar el trabajo con las conclusiones del artículo.

11 Por otro lado, otra forma de impulsar la agenda climática en el sector privado desde una lógica económica sin recurrir necesariamente, a la creación de un mercado nacional fue impulsar una agenda de fijación de precios del carbono. Dicha iniciativa comienza a ser planteada por el Banco Mundial en 2014, y gana popularidad en el 2015 en la COP 21 en París. Sin embargo, debido a que estas iniciativas exceden el marco temporal de análisis de este artículo, no serán analizadas en mayor detalle.

Discusión

Tal como se identificó en trabajos anteriores (Kießling, 2021a), si bien es cierto que los protagonistas en el proceso de internalización de normas internacionales de gobernanza global de cambio climático continuaron siendo los Estados nacionales (como actores del mercado global de emisiones, o en su rol de autoridad de aplicación de los MDL), otros desde el sector privado, tuvieron un alto grado de participación, constituyéndose como actores cuyo accionar, sumado al del Estado nacional, merece ser analizado.

De esta manera, pese a que el origen de dichos mecanismos radica en iniciativas estatales (MDL como resultante de un acuerdo entre Estados Unidos, Japón y Brasil, CE como debido a prácticas y acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Europea), muy pronto dichas instancias dejaron de estar exclusivamente, bajo el control de sus propulsores, al enmarcarse en torno a un complejo normativo mayor que respondía a ideas, discursos y normas que se encontraban profundamente enraizados en la propia sociedad internacional (Kießling & Pacheco, 2019), con una importancia creciente de actores del sector privado.

La evidencia recabada denota, como se ha observado, que el proceso de construcción de convergencia normativa con relación a los mecanismos de flexibilización en Brasil no ha sido necesariamente, lineal (Kießling, 2021a), y los vaivenes en la construcción de adecuación ideacional por parte del sector privado en este país representan una importante dimensión por tener en cuenta para la comprensión de este fenómeno.

En particular, según la pregunta por las modalidades con las cuáles los mecanismos de flexibilización establecidos por el Protocolo de Kioto fueron internalizados por parte del sector privado brasilero, se atiende a las condiciones en las que se llevaron adelante los debates para la implementación del Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones, y las ideas por las cuáles estos se introdujeron en la política climática brasilera en el marco del sector empresarial.

A partir de un proceso inicial de entusiasmo en la incorporación de los mecanismos de flexibilización y de adecuación escalonado, la crisis económica del año 2008 y la que se dio en las negociaciones interestatales de cambio climático que tuvieron su epicentro en Copenhague en la COP 15, representaron una crisis en la internalización de los mecanismos de flexibilidad, que no fueron descartados de plano, pero perdieron su legitimidad y centralidad.

En términos pragmáticos, el sector empresarial brasileiro no abandona la idea de la centralidad de los instrumentos económicos como forma preferida de regulación del cambio climático, sino que esta preferencia construida desde 2005 es redirigida a los mecanismos REDD+. Así, a partir del año 2010, se comienza a observar un período de gran participación del sector privado brasileño en tales mecanismos, inicialmente, en el nivel subnacional y luego expandidos a una arena nacional de política.

Sin embargo, la prueba empírica más importante en términos de una internalización de los mecanismos de flexibilidad en el contexto político más amplio brasileiro; a saber, la efectiva existencia de cambios en el discurso nacional y gubernamental en sintonía con los postulados de la norma internacional se observa como un indicador de este proceso de internalización, especialmente del MDL.

De esta forma, tanto en términos de política externa (el posicionamiento brasileiro en las negociaciones previas a la firma del Acuerdo de París), como desde la política doméstica (la implementación de la PNCC), el sector privado acompaña y sostiene desde lo discursivo y en la práctica, la necesaria consolidación de instrumentos económicos (mercados y precio de carbono principalmente) en la regulación del cambio climático.

En síntesis, la presente investigación permite arribar a una idea central con respecto al caso analizado en el marco de una agenda de investigación más amplia sobre la política climática brasileira. El sector privado es un actor clave en la internalización e implementación de normas de regulación del cambio climático.

La evidencia denota que el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones fueron internalizados principalmente, a partir de diversas iniciativas y proyectos lanzados por actores de la sociedad civil y del sector privado en Brasil; logrando que en el período 2005-2008 se constituyera como el tercer país receptor de proyectos MDL detrás de China e India.

Junto a los actores empresariales vinculados a los proyectos, hubo una serie de institutos, instituciones académicas, redes internacionales, coaliciones empresariales, entre otros, que brindaron capacitaciones en la temática y apoyaron y acompañaron a empresas que deseaban participar en dichos proyectos. Así, se observa una reestructuración, tanto de los actores domésticos que lideran la gobernanza del cambio climático, como del espectro de temas relevantes en la regulación climática en Brasil.

Conclusiones

En el presente trabajo, se abordó el proceso de adecuación ideacional entre las esferas discursivas doméstica y global del cambio climático relativas a los mecanismos de flexibilización del Protocolo de Kioto, en el contexto del ambientalismo liberal, caracterizado como un marco normativo, donde los instrumentos económicos de mercado adquieren mayor legitimidad y pasan a ser percibidos como los más eficientes para alcanzar la compatibilidad entre la promoción del desarrollo económico y la protección ambiental (Bernstein, 2001).

De esta manera, a partir del análisis de la internalización y la localización de los mecanismos de flexibilización, en especial del Mecanismo para el Desarrollo Limpio, por parte del sector privado en Brasil, se contribuyó a la constitución de una arena de gobernanza doméstica de cambio climático en esta nación.

A partir de la recuperación de un mecanismo hipotetizado de internalización de los mecanismos de flexibilización, se construyó evidencia que sostiene que dicha adecuación ideacional no fue un proceso lineal, sino más bien uno recursivo. Lo anterior en un contexto donde el sector privado acompaña y sostiene, tanto en términos discursivos como en sus prácticas, la necesaria consolidación de instrumentos económicos (mercados y precio de carbono, principalmente) en la regulación del cambio climático, contribuyendo a fortalecer su legitimidad como instrumentos de política pública para abordar la lucha contra el cambio climático.

Por otro lado, cabe señalar que el proceso de adecuación ideacional fortaleció la emergencia del tema climático en el contexto doméstico brasileño, haciendo que los actores del sector empresarial incrementen paulatinamente, su participación en esta área, a partir de una redefinición de sus intereses. En otras palabras, se fortaleció la posición en el sector privado brasileño de que es posible combinar crecimiento económico, desarrollo y mitigación al cambio climático (Pio, 2016; Vinicius, 2016).

A partir del presente artículo, se contribuye a la literatura especializada que sostiene el creciente papel del sector privado en los mecanismos de gobernanza climática, así como el carácter mayormente descentrado de dichos procesos de gobernanza.

Tal como se señaló en otros trabajos (KieSSLing, 2021a), el impulso de los mecanismos de flexibilización en Brasil se vincula a la hegemonía del discurso asociado al ambientalismo liberal, en el marco del cual se inscriben instrumentos

como el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Comercio de Emisiones con respecto a la gobernanza climática.

El MDL incluso tuvo su origen en una iniciativa brasilera; sin embargo, en el proceso tendiente a su institucionalización en el nivel internacional y su consiguiente reintroducción a la esfera doméstica brasilera, sufrió transformaciones que responden a la localización de normas internacionales.

Resultaría importante que futuras investigaciones profundicen en el rol desempeñado por el sector privado, no solamente, en la constitución de una arena de gobernanza doméstica, sino también en los canales transnacionales mediante los cuáles las empresas contribuyen a la creación de normas internacionales en la materia.

Referencias bibliográficas

- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. In H. Brady, & D. Collier, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (pp. 207-219). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Bernstein, S. (2001). *The compromise of liberal environmentalism*. New York: Columbia University Press.
- Bernstein, S., Betsill, M., & Hoffmann, M. (2010). A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and Climate Governance. *Millennium: Journal of International Studies*, 161-173.
- Bicudo, M. (. (2017). Fragmento de la entrevista con Marcos Bicudo (CEBDS), disponible en <http://relatorio20anos.cebds.org/?a-evolucao-dos-debates>. Última consulta en línea realizada: 26/4/2022. (CEBDS, Entrevistador)
- Caetano C., C. (28 de septiembre de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Cinthia Caetano Carvalho en San Pablo, Brasil. (C. Kiessling, entrevistador).
- Checkel, J. (2008). Constructivism and Foreign Policy. In T. Dunne, & S. Smith, *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (pp. 71-82). New York: Oxford University Press.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 823-830.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. “Nuestro futuro común”. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

- Cortell, A., & Davis, J. (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Association*, 65-87.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 887-917.
- Flockhart, T. (2006). 'Complex Socialization': A Framework for the Study of State Socialization. *European Journal of International Relations*, 89-118.
- Friberg, L. (2009). Varieties of Carbon Governance: The Clean Development Mechanism in Brazil- a Success Story Challenged. *The Journal of Environment & Development*, 395-424.
- Girardin, O. (2013). *Aspectos socioeconómicos y políticos del cambio climático. De la convención al Protocolo de Kioto, Tomo I (1990-2000)*. Trelew: Fundación Patagonia Tercer Milenio.
- Kiessling, C. (2012). Las limitaciones de la COP 15 frente a la crisis climática global. *Studia Politicae*, 64-84.
- Kiessling, C. (2018). Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005). *Contexto Internacional*, 387-408.
- Kiessling, C. (2019). Internalización del principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas: interpretaciones desde la sociedad civil brasileña. *Letras Verdes*, 8-28.
- Kiessling, C. (2021a). Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: Un análisis del caso brasileño. *Relaciones Internacionales*. 21-42.
- Kiessling, C. (2021b). Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, un análisis desde la perspectiva del sector privado en Brasil. *Estudios Internacionales*. 63-88
- Kiessling, C., & Pacheco A., A. (2019). Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario. *Relaciones Internacionales*, 53-72.
- Klotz, A., & Lynch, C. (2007). *Strategies for research in Constructivist International Relations*. New York: M. E. Sharpe.
- Park, J., Finger, M., & Conca, K. (2008). The Death of Rio Environmentalism. In M. Finger, K. Conca, & J. Park, *The Crisis of Global Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability* (pp. 1-12). London/New York: Routledge.

- Paterson, M., Hoffmann, M., Betsill, M., & Bernstein, S. (2014). The Micro Foundations of Policy Diffusion Toward Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network. *Comparative Political Studies*, 420-449.
- Peixoto B., J., Godfrid, J., & Stevenson, H. (2019). La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina: alcances y resistencias. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 313-340.
- Pio, A. (29 de 9 de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Anícia Pio en San Pablo, Brasil. (C. Kiessling, entrevistador).
- Rittl, C. (17 de 10 de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Carlos Rittl por videoconferencia. (C. Kiessling, entrevistador).
- Vinicius C., M. (9 de 9 de 2016). Fragmento de la entrevista realizada a Marcos Vinicius C., M. por videoconferencia. (C. K. Kiessling, entrevistador).
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

DEFENSE POLICY SHAPING FOREIGN POLICY. AN ALTERNATIVE INTERPRETATION THROUGH THE STUDY OF THE ARGENTINE-CHILEAN RELATIONS¹

POLÍTICA DE DEFENSA MOLDEANDO LA POLÍTICA EXTERIOR. UNA INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA MEDIANTE LAS RELACIONES ARGENTINO-CHILENAS

Ezequiel Magnani²

ORCID: 0000-0002-6099-9325

Maximiliano Luis Barreto³

ORCID: 0000-0002-2932-0046

ABSTRACT:

Which is the relationship between defense policy and foreign policy? How does defense policy influence foreign policy? The investigation is based on both questions. After a review of Argentinian literature analyzing the link between these policies, the article presents a new way of approaching the relationship between national defense and foreign policy based on the geopolitical concept of “axial point”. In this sense, the research suggests that, unlike traditional interpretations that place national defense as a secondary and complementary sphere to foreign policy, it is possible to argue that the former has a strong impact and influence on the

latter. To empirically illustrate this new way of seeing the relationship between both policies, the article analyzes –using qualitative methodology linked to a single case study and based on the analysis of official documents and literature from that period– the bilateral relationship between Argentina and Chile, taking as central point of the analysis the Beagle Channel Conflict and considering the channel as an axial point. The paper concludes by showing how the case study illustrates the way in which defense policy impacts and influences foreign policy.

Keywords: Argentina; Axial points; Chile; Defense policy; Foreign policy; Geopolitics

- 1 This article is an extended version of a presentation made in the XV Congress of the Argentine Society of Political Analysis during November 2021. The presentation won the award “Carlos Escudé” for the best presentation in International Relations.
- 2 Universidad Torcuato Di Tella. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Profesor Auxiliar. Magister en Estudios Internacionales. Correo electrónico: ezequielmagnani11@gmail.com
- 3 Universidad Católica Argentina. Facultad Teresa Ávila. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor Asistente. Licenciado en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: maximilianobarreto@uca.edu.ar

Ezequiel Magnani y Maximiliano Luis Barreto

RESUMEN:

¿Cuál es la relación entre la política de defensa y la política exterior? ¿De qué forma la política de defensa influye en la política exterior? El trabajo se desarrolla en función de ambos interrogantes. Luego de presentar una revisión de la literatura que analiza la vinculación entre dichas políticas, el trabajo presenta una nueva forma de aproximarse conceptualmente al tipo de relación que tiene la defensa nacional con la política exterior a partir del concepto geopolítico de “punto axial”. En tal sentido, la investigación sugiere que, a diferencia de las interpretaciones tradicionales que colocan a la defensa nacional como un ámbito secundario y complementario a la política exterior, es posible argumentar que la primera tiene un fuerte impacto en la segunda. Para ilustrar empíricamente esta nueva forma de ver la relación entre ambas políticas, el artículo

analiza –utilizando una metodología cualitativa vinculada al estudio de caso único y basada en análisis de documentos oficiales y literatura de dicho periodo– la relación bilateral entre Argentina y Chile tomando como punto central de análisis al Conflicto del Canal Beagle visto como un punto axial. El trabajo finaliza argumentando que el caso de estudio evidencia la forma en la que la política de defensa impacta en la política exterior.

Palabras clave: Argentina; Chile; Geopolítica, política de defensa; política exterior; puntos axiales

I. Introduction

The relationship between defense policy and foreign policy has traditionally been analyzed in Argentinean literature considering that the former is subordinate to the latter. This analytical orientation has led to the fact that, in these studies, national defense policy is studied not based on its own characteristics but on how its design can contribute to achieving the State’s foreign policy objectives. In other words, these works do not consider the strategic particularities of defense policy, linked to the recognition of strategic assets to defend, the possible ways to defend them, the identification of threats, and the analysis of regional and international scenarios. By not considering these elements of national defense, a key aspect of the political link between defense and foreign policy remains virtually unexplored: the way in which foreign policy is impacted by defense policy.

Thus, this article reviews the existing studies on the defense-foreign policy relationship in Argentina and problematizes the current analytical approaches. By entering in this theoretical discussion, it seeks to complement the present literature by revaluing the particularities of national defense, especially around the strategic assets that a State seeks to protect through the design of defense policy, whose articulation becomes apprehensible through the conceptual proposal of the so-called “axial points” (Barreto, 2020). Consequently, the cornerstone of the work lies in the normative assumption that the consideration of the strategic aspects of national defense is a necessary condition to reflect –from an unconventional point of view– the relationship between defense and foreign policy. Therefore, exploring alternative visions regarding how defense policy

and foreign policy are combined also implies highlighting a dimension of the literature on national defense that has not been studied yet. Specifically, this issue is linked to the strategic aspect of defense policy (Magnani and Barreto, 2020; Magnani, 2021) and inquiries about the strategic features of national defense policy, including the definition of the strategic assets, the design of the military instrument, the identification of external threats, and the analysis of the regional and international context.

Likewise, this approach to national defense implies contributing, in a secondary way, to the hierarchization of the discussion regarding the foundations of national defense (Battaglino, 2015). That is, it seeks to contribute to the discussion that deals with the question related to “the reasons why countries allocate more or less resources to their armed forces” (Battaglino, 2015: 207). In this way, highlighting the relevance of defense policy in its relationship with foreign policy implies investigating the importance of national defense for the State based on its defense objectives, its international insertion strategy, and its link with other areas of government like the field of foreign policy.

The cornerstone of the article is the argument that defense policy can impact foreign policy insofar contributes to changing perceptions regarding which actors are threatening and, consequently, by influencing the definitions of the external concerns that the State must consider when designing its foreign policy. To empirically illustrate this reasoning, the bilateral relations between Argentina and Chile are analyzed during the territorial dispute for the sovereignty of the Picton, Nueva and Lennox islands of the Beagle Channel, with special emphasis on the 1970s decade. In methodological terms, a single case study is carried out and qualitative techniques linked to synchronous historical-descriptive analysis are used –based on Argentine documentary material– to analyze the link between defense policy and foreign policy presented in the theoretical section. The case study falls within what Lijphart includes in his typology as a deviant case study, where “the case is designed based on its theoretical importance. It is selected because it deviates from the trend foreseen in a previous theory or generalization” (Lijphart, 1971: 691-693). Therefore, the objective of the article is to reevaluate the traditional conceptualization of foreign and defense policy by analyzing the Argentine-Chilean bilateral relations regarding the territorial dispute for the sovereignty of the islands of the Beagle Channel. In addition, this article considers the limitations of the single case study, where the external validity and the possibility of generalizing are put aside, giving priority to the new insights that can only be obtained by the study of a specific case. Hence, it follows from this reasoning that the results of this investigation are limited in scope to this case. However, the conclusion of the article contributes to the general debate in Argentine literature related to how the relationship between

foreign and defense policy should be studied and it problematizes the currently dominant views.

The article continues as follows. In the next section, a review of the existing literature related to the study of the connection between defense policy and foreign policy is carried out. Subsequently, a new way of considering the relationship between defense policy and foreign policy is presented based on the introduction of the concept of “axial point”. Then, the case corresponding to the evolution of the bilateral relationship between Argentina and Chile is illustrated as a function of the resolution of the dispute over the islands of the Beagle Channel to account, in empirical terms, for the convenience of applying the new theoretical framework that suggests a new way of conceptualizing the relationship between defense policy and foreign policy. Finally, the last section develops the implications that the analysis of the case has for the debate regarding the link between national defense and foreign policy.

II. The place of defense and foreign policy in the literature

Studies on the relationship between foreign policy and national defense policy are scarce. In general terms, the studies that have investigated the link between defense policy and foreign policy have focused on evaluating the way in which defense policy contributes, in a secondary way, to achieving foreign policy objectives. This implicates moving aside from the analysis of the process in which foreign policy is transformed as a function of changes in defense policy, especially, considering the definition of external state actors that constitute a threat to the interests of the State.

The first generation of these proposals emerged during the 90s, a decade in which Argentina saw a transformation in its military instrument, both in terms of the consolidation of the “basic consensus”⁴ and the use of the Armed Forces by the political leadership. The need to find a role for the military instrument in a national scenario still plagued by the urgency of strengthening the democratic government system allowed for in-depth studies related to national defense. Thus, the new studies inquired about the role of national defense vis-à-vis foreign policy objectives and the way in which defense policy could contribute

4 The concept “basic consensus” was first used by the academic [Marcelo Sain \(2000\)](#). It refers to the agreement of the Argentinian political body regarding national defense establishing that there should be (1) a clear distinction between national defense and internal security, (2) a strict political command of the armed forces, and (3) a termination of conflict hypothesis with neighboring States.

to achieving them (Tokatlián, and Pardo, 1990; Russell, 1992a, 1992b, 1992c, Paradiso, 1993; Tokatlián and Caravajal, 1995; Tokatlián and Russell, 1998).

At the beginning of the 21st century, it is possible to identify a second generation of studies that specifically focused on analyzing the relationship between defense policy and foreign policy. Although these studies cannot be considered as belonging to a uniform line of research, they all have in common the interest in establishing connections between both policies with aiming to evaluate the way in which they were articulated and individually affected by this link.

Eissa (2013) is considered a pioneer in this field. The author analyses the nature of the relationship between defense policy and foreign policy, establishing that the guidelines of the first are reflected in the second. This assertion is empirically illustrated from an analysis of Argentine foreign policy considering the main guidelines of the “basic consensus”.

The mention of this relationship is made in a later article by the same author, where he emphasizes that the link between the two policies constitutes a self-dimension –the international one– of defense policy (Eissa, 2017). Then, there is a second generation. In this generation, it is possible to identify those articles that inquire about how the design of defense policy contributes to achieving the objectives of the international insertion of a given country. These articles explore the way in which foreign and defense policy complement each other to achieve the international objectives of the State.

Meanwhile, Calderón (2018) addresses, from an intermestic perspective, the changes in defense policy that occurred in Argentina from the Macri administration a period where this policy went from a strong subregional commitment to relative globalism. Here, the defense policy was executed jointly with a foreign policy that aimed to bandwagon Western-developed countries, which implied a progressive distancing from its traditional South American partners.

In the same path, Busso and Barreto (2020) investigate the role of defense policy during the period 2003-2019 and the changes it had after the arrival of the Macri administration. During the analyzed period, the authors conclude that foreign policy had a strong influence on defense policy. Therefore, defense policy was rearranged to the objectives of international insertion and to the country's development model. Thus, defense policy is approached from its international dimension, implying an analysis of those aspects of the defense policy that can contribute to the objectives of international insertion and development of the country. In this sense, the methodology of the article includes the analysis of

documents signed by Argentina with other States in matters of security and defense and projects related to regional cooperation in that area.

In this framework, an incipient third generation of studies can be identified. This research reflects about the way in which a certain foreign policy orientation impacts key factors of the national defense of a State, contributing to the change in the strategic orientation of that policy. [Battaglini \(2019\)](#) advances in this line by empirically showing how the guidelines and foreign policy preferences of the Macri administration impacted the perception of threats from the Argentine State and the choice of the military instruments used by the State to repel these threats.

Based on the identification of Argentina's approach to the United States in international issues and by using the Copenhagen School approach, [Battaglini \(2019\)](#) analyzes the way in which the use of discursive mechanisms by the Macri administration impacted the perception and construction of new threats. This author also reflects on how these mechanisms influenced the mobilization of resources and the state agencies in charge of dealing with them.

[Frenkel \(2020\)](#) is identified within this generation of works. Based on the use of the two possible logics –autonomy/acquiescence– of international insertion identified by [Russell and Tokatlián \(2013\)](#), he illustrates the impact that the acquiescent logic of international insertion during the Macri administration had in the participation of Argentina in the South American Defense Council of South American Union (Unasur for the Spanish acronym).

[Magnani and Altieri \(2020\)](#), for instance, also use these insertion logics to reflect on the change in Brazil's defense policy after the impeachment of Dilma Rousseff. In this case, the authors argue that after the political trial, Brazil's foreign policy was strongly marked by a rapprochement to the United States in matters of defense and international security affecting its defense policy regarding the identification of the regional scenario and the perception of threats.

Thus, this article aims to generate a new approach to the link between defense and foreign policy, emphasizing the way in which the former can also impact the latter. Likewise, the research complements these studies by shedding light on the way defense policy can modify key elements of the relationship between two or more States related to changes in the perception of the other (e.g., passing through a logic of enmity/rivalry to another of amity) ([Wendt, 1999](#)). In this way, giving preponderance to defense policy, particularly, focusing on the redefinition of external threats, implies attention on aspects scarcely covered in the literature but with specific impact on the foreign policy of the States. In

methodological terms, defense policy is placed as an independent variable that impacts, facilitating or hindering, foreign policy and the type of relationship between two States. Therefore, foreign policy is established as a dependent variable.

In this research, the axial points are framed as part of the national defense literature that studies those strategic issues. If we consider the strategic dimension of defense policy as the aspect of defense policy “where the leaders of a State determine as their main objective the preservation of certain national assets and establish the most optimal way to do so in consideration of the external threats perceived and the identified regional and international scenario” (Magnani, 2021), it is possible to establish that the axial points introduced in this article are placed within the first point regarding the national assets that a State seeks to protect.

Therefore, the utilization of the axial points approach as a theoretical tool (Barreto, 2020) constitutes a contribution to the studies of national defense by allowing to inquire about the most elementary factor in defense policy: material and objective strategic assets that are within a sovereign territory and that the States seek to protect. In this context, the axial points entail a strategic aspect of national defense; and it is because of them that the relationship between defense policy and foreign policy can be analyzed in a different and non-subordinated way.

III. Defense policy and foreign policy: a non-hierarchical relationship

Although defense policy is analytically separable from foreign policy, it should not be forgotten that the priority of foreign policy in this analysis responds to theoretical and methodological preference or research convenience. Therefore, if one appears subordinate to the other is the consequence of a certain decision. Considering that, from a legal perspective, it can be argued that defense policy should be channeled within the limits and guidelines of foreign policy (for example, it is evident that an agent of the Defense Ministry cannot meet with an interlocutor not authorized by foreign policy).

Nevertheless, this does not mean that the relationship among them is completely rigid, and it follows an absolute degree of structure. It is also evident that the defense agency can persuade foreign policy officials about the relevance of the meeting with an interlocutor that was not authorized at the first time. In this case, it would be defense policy that would be shaping the preferences of

foreign policy decision-makers, a situation that empirically escapes the researcher when using a defense policy subordination theoretical approach.

Considering that point, one might ask how useful it is to argue that defense policy is subordinated to foreign policy. This does not mean validating a normative aspiration that defense policy should shape foreign policy, but it is worth asking why the present literature does not contemplate this reverse situation. If a large amount of literature focuses on the study of domestic constraints of foreign policy (Van Klaveren, 1992; Soares de Lima, 1994; Lasagna, 1995; Rosenau, 2006; Busso *et al*, 2016), one might ask for a second question, in terms of causality or affectation, related to the difference between the influence of the domestic constraints on foreign policy and the influence of defense policy on foreign policy.

Furthermore, in a scenario in which it is increasingly common for a ministry or secretariat to have *de jure* or *de facto* an area reserved for world affairs (“mini-chancelleries”) or where it is observed how the Ministry of Economy compete with the Ministry of Foreign Affairs (Tokatlián and Merke, 2014: 264), why the literature does not inquire about the impacts of defense policy on foreign policy?

The hierarchy between both policies is not philosophically discernible for two reasons. First, considering the State as a monolithic actor, it is observed that both are –at the most general level– equal tools of foreign behavior. That means the moment in which the covenanters abdicate their will and capacity, strength, and instruments of self-protection and concentrate them monopolistically in the State (Saint Pierre, 2012: 42). Second, more specifically, they derive from the distinction –which is a consequence of the pact– between a domestic space (within the State) and an external one (where the State coexists with other units) and besides from the nature of the violence that corresponds to each. In this context, both are public policies that are preferably related to the external environment where there are other sovereign units coexisting with the State and where it is contractually lawful to use defensive and lethal violence⁵. Considering these arguments, a hierarchical relationship between both policies is not clearly discernible:

- a) It could be argued that defense policy appears to have an instrumental role and, therefore, it should be subordinate to foreign policy. This is only

5 Internally, the nature of violence is protective and ordering since the foundation of the pact is the protection and security of the subject (Saint Pierre, 2012: 42).

justifiable with a reductionist vision of defense associated only with moments of high levels of pugnacity and violence.

It could be argued that foreign policy appears subordinate to defense policy since issues related to violence are agreed upon in the pact. This is only justifiable by holding that violence is the rule and that foreign policy corresponds to small moments of peace, restricting it most of the time.

In short, this fictional argument states that both are constituted –without a hierarchy between them– from the same foundations and sheds light on the nature of social construction that public policies have, changing throughout the history of the Nation-State. Then, it is convenient to think about feedback or interweaving between both policies and try to avoid sharp analytical separations. All this by acknowledging that there is a certain legal priority in each country. Both policies start from the same point that is the State, so both are subsidiaries of it, and they are deployed considering its objectives.

At this point, it is evident that those readings that consider such public policies as exogenously determined do not seem to be convenient. Although in the fiction of the pact, both policies appear related to the demarcation of the external environment, it was observed that their reason for being is found in the subjects who have made the pact. On a practical level, this means that defense and foreign policy agents have the same material to work on. For this reason, the external projection of these policies must not occur in a dissociated manner. On the contrary, it is necessary that foreign policy planning emerges from a process of feedback process among them. Both policies can be seen as tools that complement each other and work in a coordinated manner.

IV. The axial points in the defense policy-foreign policy relationship

Two issues summarize the affirmations above: a) there is no natural hierarchy between defense policy and foreign policy (except for the legal ordering of each State⁶) and b) it is evident that there is a founding connection between both and the domestic sphere. This leads to avoid studying the relationship between them by subordinating defense policy to foreign policy. Also, it allows to attend to the characteristics of the defense policy by its own features and not only based on how its design can contribute to achieving the State's foreign policy objectives.

6 If it exists, it responds to a social construction.

Considering these premises, it is possible to ask three questions: How is this relationship crystallized in order to be understood? How is the universe of elements regarding these policies organized? Which tool shows the crossroads between defense policy and foreign policy?

The article proposal is framed in the previous discussion regarding the foundations of national defense (Battaglini, 2015). The formulation considers the founding relationship that exists between the domestic level and defense policy and foreign policy, while considering that the total definition of both is obtained by including the external level in the analysis. The proposal is analyzed from an International Relations perspective in which the external scenario is always discernible (Castaño, 2003) not only as a contextual element (simple scenario in which the country is framed) but as a key element in the definition.

In a theoretical sequence, the starting point is the construction of a conceptual framework that allows a systematic inclusion of different elements of the domestic setting in which both policies are based in order to consider the external scenario afterward.

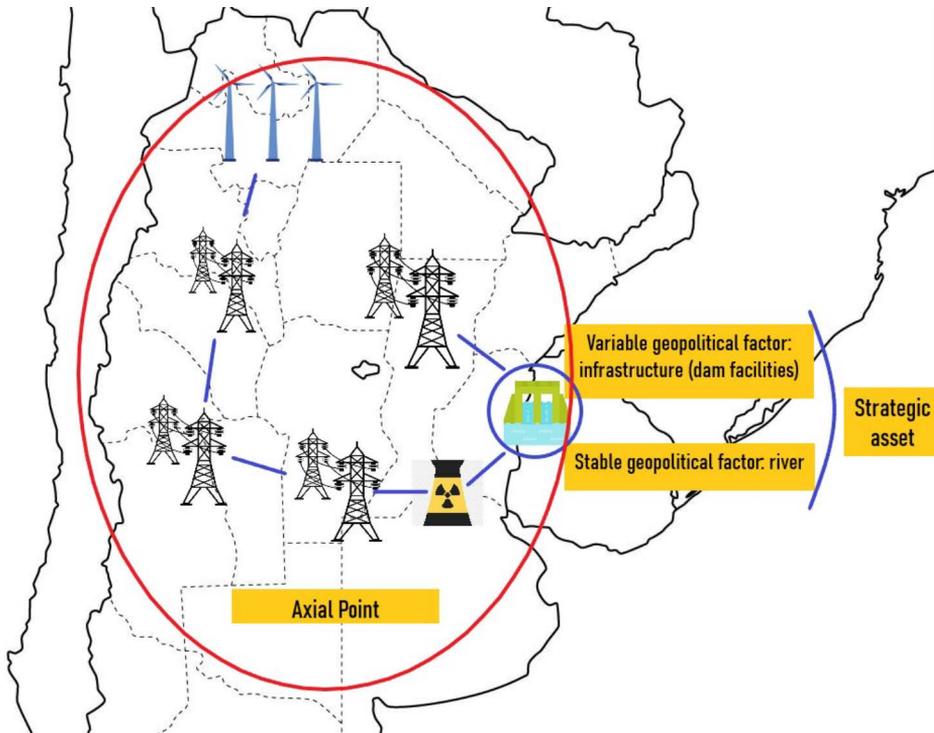
The starting point is given by the concept of geopolitical factor, the smallest particle in the outlined conceptual framework and linked to a set of circumstances or conditions. Often, these factors are classified as a) stable geopolitical factors: for example, a particular physical structure (suppose a mighty river); and b) variable geopolitical factors: infrastructure (dam facilities). When the factors are grouped together, they constitute a “strategic asset” (following the example, a hydroelectric complex: river plus the utilization facility). Here, the strategic nature is not intrinsic to the asset but belongs to a larger conglomerate (e.g., the Argentine Interconnection System, SADI) which entails an “axial point”⁷ of the Argentine defense system. That is a strategic axis or node for the defense of the country.

As the defense policy and foreign policy, the definition of the axial point relies on external variables: the SADI, as an axial point, acquires its strategic fullness when it is understood as a conglomerate to defend from “others” that are in the outer world, an external threat whose definition is intrinsic to the defense policy (Magnani, 2021). Indeed, the axial point provides support for the crossover between defense policy and foreign policy. Both policies based their existence and affirm their identity by being the channels in which the State is linked with

7 For more details on the definition of an axial point see: Barreto, Maximiliano (2020), “El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización”, en Magnani, Ezequiel y Barreto, Maximiliano (eds.) *Puntos Axiales del Sistema de Defensa Argentino*, Rosario: UNR Editora, pp. 21-34.

the regional and international sphere. The axial point is defined as a concept impregnated by this dichotomy and whose characteristics are of interest to both public policies.

Image N° 1. Representation of axial points



Source: Own elaboration

V. Redefinition of threats in defense policy and reconfiguration of foreign policy interests: Argentina in the dispute over the Beagle Channel

Relations between Argentina and Chile until the resolution of the dispute over the sovereignty of the Nueva, Lennox and Picton Islands of the Beagle Channel in 1984 (Image N° 2) were historically characterized, mostly, by recurrent diplomatic tensions and military crises due to their differences regarding territorial delimitation and the mutual distrust. Just after the signing of the *Tratado de Paz y Amistad* (translated as *Treaty of Peace and Friendship*) in November

1984 (Cancillería Argentina, 1984) that both States started to move away from the relationship patterns characterized by enmity and towards bilateral relations characterized by the absence of threat perceptions and greater certainty regarding intentions and interests of each other.

Therefore, it is possible to argue that just until the signing of the *Tratado de Paz y Amistad* in 1984, which had a strong and positive impact on the improvement of the bilateral relations of both countries (Church, 2008), the relationship between Argentina and Chile was defined as having a high level of pugnacity because of the conflicts related to the definition of the territorial delimitation between them. The main territorial dispute was linked to the so-called “Beagle Conflict”, that is, the impossibility of reaching an agreement regarding the sovereignty of the Nueva, Picton and Lennox Islands.

Image N° 2. Picton, Lennox and Nueva, Islands of the Beagle Channel with their sovereignty in dispute until 1984



Source: Own elaboration

Although the dispute over the sovereignty of the Beagle Channel Islands led to several tensions throughout bilateral history, the period of greatest conflict took place during the 1970s decade (Villar Gertner, 2014). The conflict starts after

the fall of the colonial order due to the gaps left by Spanish legislation and the lack of Argentine and Chilean presence in the southern zone (Lacoste, 2005: 68). Despite both countries having signed in 1855 a treaty that recognized the validity of the principle of *uti possidetis iuris* of 1810 as a general criterion to establish the limits of both jurisdictions, it was not clear which were the milestones that, in the territory, supposed the international division. In fact, in those days, both countries were very far from the Beagle area in terms of effective and real sovereignty. Furthermore, Viceroyalty documentation did not include definitions of the Southern limits and lacked related cartography (2005: 69).

Since 1855 agreements and disagreements occurred. A following treaty, signed in 1881, despite clarifying the Argentine jurisdiction over some sectors of the Patagonia region and the Chilean rights over the *Estrecho de Magallanes* and *Cabo de Hornos* (*Cape Horn*), sowed the seeds of future conflict: the route of the Beagle channel was not specified and, therefore, there were no explicit references on the sovereignty of the islands. The Article 3 of this treaty indicated that “(...) all the islands south of the ‘Beagle’ Channel up to Cape Horn and those wests of Tierra del Fuego will belong to Chile” (*Cancillería Argentina, 1881*). The main issue of the problem was about the axis of the canal and if it continued along the entire southern coast of the island of Tierra del Fuego.

In 1893 an Additional and Clarifying Protocol was signed establishing the bi-oceanic principle⁸. Despite its aim of shedding light on dark spots on the bilateral border, this principle added complexity since the location of two of the three islands and the projection of the respective Maritime spaces were in tension with it: Isla Nueva and Lennox were Atlantic.

In this context, according to Escudé and Cisneros (2000), in 1904 the conflict had its starting point when Argentina began to maintain that the Beagle Channel encircled Navarino Island, leaving the Picton, Nueva and Lennox islands to the east; this thesis was not accepted by Chile who continued to affirm that the course of the canal was parallel to the southern coast of Tierra del Fuego. From that time there would be numerous ideas and turns again, without establishing major changes in positions. However, towards the 1960s, the paralysis of innovative positions stopped with the emergence of the Chilean thesis of the “dry coast”: the border line of the canal would pass through the coast and not through the middle line as Argentina argued (Capeletti and Orso, 2016: 79).

8 This principle established the exclusivity of Argentina to the Atlantic Ocean and Chile to the Pacific Ocean, neither of the two countries being able to claim sovereignty in the other ocean (Capeletti and Orso, 2016: 78).

In this framework, the dispute over the three islands of the Beagle Channel reached the 1970s, being one of the biggest unsolved problems in matters of national defense for both States (Guglielmelli, 1979; Otamendi, 2018). Likewise, this dispute went through its most critical period in the second half of the decade (1975-1979), which coincided with the management of the Argentine and Chilean State by two undemocratic military governments and with the high possibility of a warlike confrontation between both States in December of 1978. However, the 1970s began with the intention of Buenos Aires and Santiago to resolve the dispute illustrated in the bilateral request for arbitration to the British government in 1971 (Manzano Iturra, 2014), which would receive the ruling of an arbitration court led by five judges of the International Court of Justice –which had to accept or reject it without making modifications– appointed by consensus of Argentina and Chile.

This arbitration process took place in 1977, being February 18 the day on which the arbitration court ruling was known and on May 2 of the same year the arbitration award was made by Queen Elizabeth II. The final decision of the award established “i) That the Picton, Nueva and Lennox islands belong to the Republic of Chile, together with the islets and rocks immediately adjacent to them” (British Crown, 1977). This arbitration award, a product of the will of both States to reach a diplomatic compromise, far from resolving the conflict, intensified the disputes between both States. It is interesting to mention that the Court based its ruling in the textual interpretation of the Treaty of 1881. Therefore, the Protocol of 1893 and the Pacts of 1902 were neglected as well as the bioceanic principle (Lanús, 1984).

V. a) The area of the Beagle Channel as an axial point

By 1978, the Beagle Channel zone was configured by the Argentine and Chilean *de facto* governments as an axis with the highest hierarchy in the defense agenda of each country. The fundamental difference in the position of both governments, identifying the components of an axial point, relies on the sovereignty of a set of stable factors (the Nueva, Lennox and Picton islands, the Beagle Channel, other subsidiary water courses and even the Atlantic Ocean; all of them with their geographical and physiographic characteristics, etc.) and variable factors (low population density, economic activities, possible gold deposits, facilities such as guard posts, an aerodrome, administrative structures, etc.).

It is evident that these factors were not important *per se*, instead their significance was the geopolitical influence that they generated on the capitals of these States (Buenos Aires and Santiago). This influence was an element involved in

the process of “geopolitization” of such factors. According to [Atencio \(1983: 138\)](#), “geopolitization” refers to the assessment of the geopolitical influences and the determination of the actions and political measures that are convenient for a State to adopt because of them. For both governments, the assessment of the factors involved in the axial point of the Beagle Channel was fed by various long-standing milestones, some of them more cooperative and other times more conflictive, but with mutual mistrust prevailing and exacerbated during the 1970s.

Within this process of geopolitical appreciation, another feature is visualized in the definition of the nature of every axial point, and it makes it relevant to the disciplinary approach from International Relations: the factors are geopolitically relevant given the existence of “others” outside national borders: Chile and Argentina, respectively. Likewise, another instance of geopolitical appreciation is linked to the connection between various axial points: although the axial points act differently, they are integrated and are not independent of the defense system.

In this context, it is evident that because of the geographical characteristics of the Beagle Channel, in Argentina’s geopolitical appreciation, its proximity to the axial point of the Malvinas Islands or the Argentine Antarctic Sector played an important role, all this considering also the threat of an eventual strategic projection of Chile to the Atlantic Ocean ([Gulglialmelli, 1979](#)).

This scenario highlights political definitions regarding which part of the national territory is important for each State and who is the potential threat (the main concern of defense policy) that contribute to shaping foreign actions. On the Argentine side, before the unfavorable award of 1977, within the Government, three tendencies appeared: the army and the navy, which rejected entirely the decision of the Court. Also, some sectors of the Foreign Ministry, “the moderates”, argued that the recitals of the award should be rejected, but the operative section can be accepted. Finally, the most benevolent position was represented by the Legal Counsel that considered accepting the ruling.

The toughest sector prevailed, and Argentina declared the ruling invalid on January 25, 1978, which was announced to de facto Chilean president Augusto Pinochet by the Argentine de facto president Rafael Videla in a meeting that both leaders held in El Plumerillo, Mendoza. It is observed, then, that a defense policy actor contributed to changing perceptions about the outcome of the award and, consequently, to redefining the external concerns of the Argentine State when designing its foreign policy. This foreign policy conditioning situation was crystallized in numerous events. To illustrate this, it is valid to mention

the submission of secret telegrams by the Argentine Foreign Ministry to its ambassadors abroad indicating that they will report to the governments where they were based that Argentina was in a situation of war with Chile.

With a very high impact, this conditioning situation led the country to break a long tradition of foreign policy regarding the respect of international commitments (Lacoste, 2004). The vindication of the bi-oceanic principle supported by a particular defense actor was an element that impacted the foreign policy.

This bilateral tension was fueled by the movement of Argentine reserves, troops, and equipment. Meanwhile, Chile established Decree 416 “Straight Baselines” a few days after the arbitration award was known. This Decree indicated that the territorial Sea and the Exclusive Economic Zone of the country should be calculated based on Chilean sovereignty over the territories specified in the award. Argentina, in line with the unilateral nullity of the arbitration award, vigorously rejected that decree arguing that Chile was seeking to question the Cape Horn meridian as the boundary between the Atlantic and Pacific Oceans, as a result the country was able to question the bioceanic principle, among other issues (Guglielmelli, 1979: 256).

In this scenario, both States were involved in a territorial dispute that, although it was dealt through diplomatic channels, was key for their national defense, with actions in the field of defense that shaped foreign actions. The two countries tried to obtain sovereignty over the islands of the Beagle Channel to improve their defensive position in the region and avoid the potential expansionist intentions of the rival. In other words, both States had the objective of maintaining control and majority sovereign presence in the Beagle Channel, as a priority axial point for both of them (Barreto, 2020). In this line, the objective linked to maintaining control of the channel’s islands meant that each State was perceived by the other as a threat, which is typical in the field of national defense (Battaglino, 2015; Magnani, 2021). From the Argentine side, this perception of threat and these irreconcilable objectives linked to the control of the islands in question led state officials of the *de facto* government to elaborate an operation aimed at taking sovereign control of the islands. This military plan was named “Operation Sovereignty” and it was intended to be executed on December 22, 1978 (Otamendi, 2018).

9 This operation included a planning that considered military maneuvers on “several continental fronts, with areas of responsibility that corresponded to the three armed forces, which would engage in different complementary and simultaneous maneuvers in the south, center and north of the country” (Otamendi, 2018: 37).

On the day defined for the operation, the intervention of the Holy See succeeded in canceling it even though the tactical divers were ready to begin amphibious operations. The papal mediation lasted from the end of 1978 until its resolution in 1984 with the signing of the Treaty of Peace and Friendship. This can be analyzed in four stages, depending on the changes that occurred in each country during the negotiations (Laudy, 2000), such as the return to democracy in Argentina. With respect to the 1984 treaty, it marked the end of a territorial dispute that almost led –6 years earlier– both states to war.

In other words, the Treaty of Peace and Friendship between Argentina and Chile¹⁰ was the legal crystallization of the end of the defense problem that Chile represented for Argentina and that the latter represented for the former. The resolution of this conflict (threats, protection of referent objects, and deployment of offensive and/or deterrent means) linked to a critical axial point within the scope of national defense allowed progress in other areas of the bilateral agenda, such as the construction of mutual trust mechanisms and increased commercial exchange.

The reorientation of the armed forces in relation to the conflict hypothesis led to a change in the pattern of foreign ties for Argentina. The hypothesis of conflict with neighbors and their redirection, for example, to the development of actions within the framework of the United Nations and the dispatch of units to the Persian Gulf and Yugoslavia notably decreased tensions with Chile (Lacoste, 2003: 382-383), evidencing how defense policy can operate in the design of foreign policy.

In 1991, a few years after the settlement of the dispute over the Beagle, the “Santiago Commitment” was signed within the framework of the Organization of American States, an agreement that was a sign of the will of the participating countries to advance in the elimination of conflict hypotheses, the construction of confidence measures, the defense of democracy and the commitment to deepen civil control over military instruments and defense policies. This change in mutual relationship patterns was strongly complemented by the signing of the Economic Complementation Agreement between Argentina and Chile in 1990. This Treaty involved the construction of a gas pipeline connecting Neuquén with Santiago de Chile. Then, by 1991, both countries managed to triple their

10 Especially as regards the seventh article of the Treaty, where the maritime delimitation of both States is clearly established. In this sense, although Chile managed to maintain the sovereignty of the disputed islands of the Beagle Channel, the agreement specified that the oceanic principle remained in force and that Chile could not claim territorial sea for 11 miles and the Exclusive Economic Zone for 200 miles to the East.

bilateral trade (Brooke, 1994), as a result, contributing to the increase of both, confidence and the costs of an armed conflict if happens.

The bilateral relationship between both States progressed more towards the coordination of policies in multiple thematic areas, leaving aside the possibility of a warlike confrontation as an instrument to resolve political disputes. This ability to agree, reduce uncertainty, build trust and coordinate policies found its maximum expression in the Maipú Accords¹¹ of 2009, where annual inter-ministerial meetings were scheduled between all the cabinet ministers of the governments of both countries.

VI. Final thoughts

Along the previous lines, a set of theoretical and empirical arguments were presented with the aim of addressing the relationship between defense policy and foreign policy from an unconventional point of view. That is, without establishing hierarchies between both public policies or, more specifically, without subordinating defense policy to foreign policy. The analysis made from reviewing the specialized literature showed that this objective would allow us to take a step further in the study of the characteristics of the national defense policy and it contributes to the hierarchization of the discussion regarding the foundations of national defense (Battaglino, 2015).

Thus, the absence of hierarchy in the relationship between both public policies was highlighted by considering both as philosophical subsidiaries of the same socio-state framework. In this setting, the concept “axial point” was used to represent a framework in which both defense and foreign policy have their *raison d’être*. Of course, this does not mean approaching a position that considers them endogenously determined; on the contrary, the axial point reaches its full configuration by taking into account several considerations coming from the external environment.

The development of the article supported the argument that defense policy can impact foreign policy to the extent that it contributes to changing perceptions

11 The Maipú Accords, officially *Tratado de Maipú de Integración y cooperación entre la República de Chile y la República Argentina*, is a bilateral treaty that seeks to foster and reinforce the integration of both States in the cultural, social, commercial, economic, and political fields. In order to achieve that goal, the treaty establishes annual inter-ministerial meetings. In addition, to reinforcing the idea of the positive bilateral relations between both countries, the treaty mentions that it complements the *Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile* signed in 1984, which is known as the one that ended completely the territorial disputes between both States.

regarding which actors are threatening and consequently redefining the external concerns that States have when designing their foreign policy.

The 1970s in Argentina and Chile were characterized by a dispute regarding the sovereignty of three islands in the Beagle Channel, becoming one of the biggest unresolved problems in matters of national defense for both States. This dispute led them to establish a relationship based on a logic of enmity/rivalry (Wendt, 1999). The resolution of the sovereignty problem in 1984 with the Treaty of Peace and Friendship, implied modifications in various factors related to the national defense of the Argentine State (threats, protection of referent objects, and deployment of offensive and/or deterrent means), part of a critical axial point within the governmental scope of the Ministry of Defense. The fundamental issue is that this was a necessary condition for the beginning of another type of bilateral relation increasing the mechanisms of mutual trust or commercial exchange, among others.

Since the resolution of the dispute, the logic of friendship has prevailed in the bilateral bond. Although the agenda was notably diversified and defense issues are part of a broad thematic list, due to the Southern condition of both countries and the growing challenges that geographic space presents for the future. The defense agenda can influence and promote cooperative bilateral relations within the framework of various joint activities that allow us to think of a network of stable and variable geopolitical factors that are geopolitically appreciated by Buenos Aires and Santiago as an axial point of binational features. Both States and their citizens have an austral destination and, therefore, the need to locate axial points in that area. Facing the challenges together may be a way to get higher profits in a context of potential geopolitical tensions to come (Manzano Iturra, 2021).

VII. Bibliographic references

Acuerdo de Complementación Económica N° 16 entre la República Argentina y la República de Chile, 1990. Retrieved on July 23, 2021 from http://www.sice.oas.org/trade/argchi/acuerdo_s.asp

Atencio, J. (1983). *Qué es Geopolítica*, Buenos Aires: Pleamar.

Barreto, M. (2020). "El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización", in Magnani, Ezequiel y Barreto Maximiliano (eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp. 21-34.

- Battaglino, J. (2015). “Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino”, *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2). July-December, pp. 197-216.
- (2019). “Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina”, *Latin American Perspectives*. X, pp. 1-15.
- Busso, A. *et al.* (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, Rosario : UNR Editora.
- Busso, A. and Barreto, M. (2020). “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)”, *URIVO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 27, pp.74-93.
- British Crown. (1977). *Argentina-Chile: Beagle Channel Arbitration*. Retrieved on July 14, 2021 from <https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/>
- Brooke, J. (08/04/1994). *The New South Americans: Friends or Partners?* *New York Times*. Retrieved on July 23, 2021 from <https://www.nytimes.com/1994/04/08/world/the-new-south-americans-friends-and-partners.html>
- Calderón, E. (2018). “La defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo”, *Revista Política y Estrategia*, 131, pp. 57–79.
- Cancillería Argentina. (1881). *Tratado de Límites entre la República Argentina y la República de Chile*. Retrieved on June 21, 2021 from <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>
- (1984). *Tratado de Paz Argentino-Chileno*. Retrieved on June 20, 2021 from <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>
- Capeletti, D. y Orso, J. (2016). “La transformación de conflictos en las relaciones bilaterales chileno-argentinas. El caso del Beagle”, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 2, July-December, pp. 76-95.
- Castaño, P. (2003). “La distinción entre lo doméstico y lo internacional como sustrato epistemológico de las relaciones internacionales”. *Colombia Internacional*, n° 56-57, pp. 132-147. Retrieved on June 15, 2021 from <https://doi.org/10.7440/colombiaint56-57.2003.09>
- Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. (1991). Retrieved on July 23, 2021 from <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/legislacion-internacional/sistema-interamericano/instrumentos-declarativos/2115-compromiso-de-santiago-con-la-demo>

[cracia-y-la-renovacion-del-sistema-interamericano-santiago-1991/
file](#)

- Church, J. M. (2008). “La crisis del canal de Beagle”, *Estudios Internacionales*, 41(161), pp. 7-33.
- Eissa, S. (2013). “Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional”. *Revista SAAP*, 7(1). May, pp. 41-64.
- (2017). “Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico”, *Relaciones Internacionales*, 26(53). December, pp. 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Escudé, C. and Cisneros, A. (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) and Nuevohacer-Gel.
- Frenkel, A. (2020). “Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018)”, *Estudios internacionales*, 8(1), pp. 44-63.
- Gugliamelli, J. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Argentina: El Cid Editor.
- Lacoste, P. (2003). *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica.
- (2004). “La disputa por el Beagle y el papel de los actores no estatales argentinos”, *Revista Universum*. 1(19), pp. 86-109.
- (2005). “El conflicto del Beagle. Nueva Mirada”, *Todo es Historia*, n° 461. December, pp. 68-79.
- Lanús, J. A. (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina*, Buenos Aires: Emecé, pp. 499-530.
- Lasagna, M. (1995). “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, *Estudios Internacionales*. 28(111), pp. 387-409.
- Laudy, M. (2000). “The Vatican Mediation of the Beagle Channel Dispute: Crisis Intervention and Forum Building” en *Words Over War: Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, Melanie Greenberg, John H. Barton y Margaret E. McGuinness (eds.), Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lijphart, A. (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, 65(3).
- Magnani, E. and Barreto, M. (2020). *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, pp. 1-246.

- Magnani, E. and Altieri, M. (2020). “Brasil y el cambio en su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia (2003-2020)”, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 5(10), pp.102-129
- Magnani, E. (2021). “La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino”, *Revista SAAP*. 15(1). May, pp. 103-129.
- Manzano Iturra, K. I. (2014). “Arbitraje y Mediación. Los medios jurídicos tras el conflicto del Beagle”, *Revista de Historia Americana y Argentina*. 49(1), pp. 47-64.
- (2021). “La disputa por el canal de Beagle y sus consecuencias geopolíticas para la zona austral-antártica”, *Revista Científica General José María Córdova*. 19(35), pp. 799-815.
- Otamendi, A. (2018). *Aires de guerra sobre las aguas de tierra del fuego*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Argentina: Emece.
- Russell, R. (1990). “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, in Russell Roberto (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 255-274.
- (1992a). “Lo nuevo del nuevo orden mundial”, Work presented at the Seminar ‘La política exterior argentina en la post Guerra Fría’, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- (1992c). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1992b). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. and Tokatlian, J. G. (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. n°104, pp. 157-180.
- Rosenau, J. (2006). *The Study of World Politics*, Nueva York: Ed. Rouldedge.
- Saín, M. (2000). “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 40(157), pp. 121-142.
- Saint Pierre, H. (2012). “Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad”, en RESDAL (ed.), *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires : RESDAL, pp. 42-43.

- Soares de Lima, M. (1994). "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*. 1(2), pp. 27-46.
- Tokatlián, J. G. and Pardo, R. (1990). "La teoría de la interdependencia: ¿una alternativa al realismo?", *Estudios Internacionales*. 91, pp. 339-382.
- Tokatlián, J. G. and Caravajal, L. (1995). "Autonomía y política exterior en América Latina: un debate abierto, un futuro incierto", *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*. 28, pp. 7-31.
- Tokatlián, J. G. and Russell, R. (1998). *Neutralidad Política mundial. Una mirada desde las relaciones internacionales*. Estudios. Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la Argentina, 24-39.
- Tokatlián, J. G. and Merke, F. (2014). "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", en Acuña, Carlos (comp.), *Dilemas del Estado Argentino*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 245-312.
- Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina. (2009). Retrieved on July 23, 2021 from <https://www.senado.gob.ar/prensa/17199/noticias>
- Van Klaveren, A. (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", *Estudios internacionales*. N° 98, pp. 169-216.
- Villar Gertner, A. (2014). "The Beagle Channel frontier dispute between Argentina and Chile: Converging domestic and international conflicts", *International Relations*, 28(2), pp. 207-227.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

LA ELECCIÓN DE UN CANDIDATO EXTREMISTA: ¿ANÓMALO O NORMAL? LA LLEGADA DE DONALD TRUMP A LA CASA BLANCA EN 2016

THE ELECTION OF A FRINGE CANDIDATE: ANOMALOUS OR NORMAL? THE ARRIVAL OF DONALD TRUMP TO THE WHITE HOUSE IN 2016

Carlos Álvarez del Castillo Calderón¹

DOI: 0000-0002-6481-1406

Arturo Santa Cruz²

DOI: 0000-0002-6353-7441

La exitosa candidatura electoral de Donald Trump en 2016 fue una sorpresa tanto para el público como para los grupos expertos. Poco después de la inesperada elección, la sabiduría popular se decidió por una explicación: que la victoria de Trump estaba vinculada a los estadounidenses que se sentían rezagados por la globalización. La sabiduría popular proporcionó respuestas rápidas y directas, lo que la hicieron ganar tracción tanto en la prensa como en las redes sociales y la bibliografía especializada. Sin embargo, estas respuestas eran incompletas. El principal de los elementos que faltaban en la explicación improvisada era la radicalización del partido republicano. Para comprender cómo la transformación del Partido Republicano resultó en la elección del presidente Trump y su política exterior, este artículo analizará el caso a través

RESUMEN

de lentes constructivistas. Según esta perspectiva, la identidad juega un papel crucial tanto en la política nacional como en la internacional. Al proporcionar un análisis de la identidad estadounidense y especialmente de la identidad del Partido Republicano, el constructivismo proporciona un conocimiento útil en la interpretación tanto de la elección de Trump como de la política exterior de su administración. Se argumenta que lo que realmente explica la victoria de Trump en el colegio electoral en el proceso electoral de noviembre de 2016 (perdió el voto popular por alrededor de tres millones de votos) son factores relacionados con las ideas y con la identidad, no con su personalidad o con los argumentos relacionados con la globalización en los que se centra la sabiduría convencional.

- 1 Instituto Tecnológico de Estudios Superiores. Programas Internacionales de Preparatoria-Guadalajara. Coordinador-Programa Quebec. Máster en Política Global y Estudios Transpacíficos. Correo electrónico: carlos.adcc@tec.mx
- 2 Universidad de Guadalajara. Departamento de Estudios del Pacífico. Profesor e investigador y Director del Centro de Estudios de América del Norte. Doctor en Ciencias Políticas. Correo electrónico: arturo.santacruz@academicos.udg.mx

Carlos Álvarez del Castillo Calderón y Arturo Santa Cruz

Palabras clave: Constructivismo; Donald Trump; Estados Unidos; elecciones nacionales; identidad; Partido Republicano

ABSTRACT

Donald Trump's 2016 successful electoral bid came as a surprise both to the public and pundits. Soon after the upset election, conventional wisdom settled on an explanation: that Trump's victory was linked to Americans that felt left behind by globalization and the current political establishment. Conventional wisdom provided quick and straightforward answers. Nevertheless, these answers were incomplete. Chief among the missing elements of the improvised explanation was the radicalization of the Republican party. To fully understand how the transformation of the Republican Party resulted in President Trump's election and his foreign

policy, this article will analyze the case through constructivist lenses. According to this perspective, identity plays a crucial role in both domestic and international politics. By providing an analysis of American identity and especially of the identity of the Republican Party, constructivism provides useful knowledge in the interpretation of both Trump's election and his administration's foreign policy. We argue that what really explains Trump victory in the electoral college in the November 2016 electoral process (he lost the popular vote by about three million votes) are ideational, identity-related factors—not his personality or the globalization-related arguments conventional wisdom focuses on.

Keywords: Constructivismo; Donald Trump; identidad; nacional elections; Republican Party; United States

Introducción

Dos semanas antes de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, las encuestas realizadas por los principales medios informativos predecían un resultado muy distinto al ocurrido el 8 de noviembre de 2016. Durante gran parte de la campaña se anticipó una victoria sin complicaciones del Partido Demócrata. Cadenas televisivas estadounidenses, tales como CBS y CNN, confiaban en que Hillary Clinton ganaría fácilmente la presidencia, pues las últimas encuestas le otorgaban una ventaja de cinco puntos sobre Donald Trump (CBS/AP, 2016). Diversas fuentes predecían una probabilidad de victoria de Clinton del 70 al 99 por ciento; asimismo, se pronosticaba una victoria de Clinton en estados clave como Pensilvania y Wisconsin (Deane, McGenner & Mercer, 2016).

Los resultados de las encuestas y la opinión popular sobre Donald Trump convencieron a personas expertas políticas y académicas de denominarlo como un candidato “inelegible”. Mientras republicanos de carrera como Ted Cruz, Jeb Bush y Marco Rubio anunciaron sus intenciones de competir por la presidencia, Trump era visto por muchos como “la oveja más negra de todas” (Hetherington, 2018, p. 63). Cuando Trump reveló su candidatura presidencial, solo el 7% de votantes republicanos lo consideraron un buen pretendiente. Además, sus polémicas declaraciones en contra de las minorías, aunadas a sus propuestas radicales, produjeron una gran agitación social. La mayoría de los “observadores consideraban a Trump como un candidato mucho más débil que otros contendientes republicanos de elecciones recientes” (Hetherington, 2018, p. 70).

Hasta la mañana del 8 de noviembre de 2016, los medios de comunicación y las principales encuestas aseguraban que sus predicciones se volverían realidad. No obstante, el resultado fue diametralmente opuesto. Cuando el día de las elecciones llegó a su fin y las casillas electorales de todo el país cerraron operaciones, era evidente que Donald J. Trump sería el 45° presidente de los Estados Unidos de América. Al culminar los comicios, el 54 % del electorado blanco, así como el 50 % de los votantes mayores de 50 años, se decantaron por Trump; y, sorprendentemente, el 28 % de los electores hispanos también dieron su voto al candidato republicano ([Pew Research Center, 2018](#)). Ciertamente, estas cifras eran difíciles de predecir en los primeros meses de 2016, cuando comenzó la campaña electoral.

Tras la victoria de Donald Trump en las urnas, Estados Unidos y el resto del mundo se cuestionaron cómo un individuo tan controversial había logrado tal hazaña. ¿Cómo es que la democracia más consolidada del mundo había permitido a Trump llegar a la Casa Blanca? Inicialmente, se ofrecieron posibles motivos enfocados en su personalidad ajena a Washington, así como en su estatus de celebridad. En los siguientes días, la sabiduría convencional [información que una gran cantidad de personas da por supuesta sin necesidad de verificarla, pues nadie tiene intención de cuestionarla ([Bridge, 2019](#))] viró hacia una explicación de corte más estructural: la victoria de Trump estaba asociada con los estadounidenses que se sentían traicionados por la globalización y por el *establishment* político actual.

En términos generales, se aceptó la noción de que Trump había logrado conectar con dicho grupo ideológico, lo que se tradujo en un masivo apoyo electoral. El diario *The New York Times*, una y otra vez, aseveró que “el Partido Republicano, que durante mucho tiempo se identificó con la prosperidad económica sin límites ... fue bienvenido en muchas partes del país afectadas negativamente por la globalización” ([Porter, 2020](#)). De forma similar, *The Washington Post* mencionó que la victoria electoral de Trump reflejaba “una manifestación más amplia del impacto desigual de la globalización en un importante porcentaje de la población, un rechazo por parte de estos votantes hacia las instituciones y las élites de ambos partidos, a quienes ven como indiferentes a su precaria situación” ([Balz, 2016](#)). Esto fue cierto, particularmente, en los sectores rurales del país, de donde Trump recibió el 35 % de sus votantes.

La explicación popular de este suceso residía en argumentos de este tipo, pues otorgaban a los estadounidenses y al resto del mundo una respuesta sencilla y relativamente comprensible. Después de todo, un gran porcentaje de aquellos que votaron por Trump se identificaban a sí mismos como “consistentemente conservadores” ([Pew Research Center, 2018](#)).

La sabiduría convencional proporcionó respuestas sencillas y directas. Sin embargo, estas respuestas no estaban completas. Factores importantes, como la transformación del Partido Republicano en las últimas décadas, han sido constantemente ignorados (Edwards, 2014; Kabaservice, 2012). Durante gran parte del siglo XX, el partido se acercó más que nunca a la extrema derecha, convirtiéndose así en un ávido partidario de ideales conservadores.

Así, el propósito de este artículo es explicar cómo es que la transformación del Partido Republicano y de sus simpatizantes conllevó a la elección del presidente Trump y de su política exterior; este trabajo aborda el estudio de caso desde un análisis constructivista, enfatizando, por tanto, los aspectos ideacionales de los procesos políticos.

De acuerdo con el constructivismo, la identidad es un elemento clave de la política tanto nacional como internacional. Por ejemplo, la identidad de los Estados es crucial para comprender cómo se comportan y qué objetivos tienen en la arena internacional (Katzenstein, 2012). Mediante el análisis de la identidad estadounidense, y en particular la del Partido Republicano, el constructivismo ofrece herramientas útiles para la interpretación de la elección de Trump y de la política exterior de su administración. Como se demostrará, lo que verdaderamente explica la victoria de Trump en el Colegio Electoral en los comicios de noviembre de 2016 (perdió el voto popular por alrededor de tres millones de unidades) son factores ideacionales e identitarios, y no su personalidad o los argumentos sobre globalización en los que se concentra la sabiduría convencional.

El presente artículo está dividido en tres secciones: en la primera se presenta una breve reseña de cómo la identidad, desde una perspectiva constructivista, es relevante en el estudio de asuntos políticos; en la segunda, se repasa la evolución histórica de la identidad del Partido Republicano, desde su concepción hasta la actualidad; finalmente, en la tercera, se observa el proceso electoral de 2016 y su relación con la transformación identitaria del Partido Republicano.

En el apartado de conclusiones, se señala que la justificación de la victoria de Trump en 2016 no se apoya en la sabiduría convencional o en sus rasgos de personalidad, sino en elementos ideacionales más amplios, como el cambio intersubjetivo en la identidad de uno de los dos principales partidos políticos, así como la explicación de los motivos que podrían llevar a la elección de un candidato extremista (ya sea Trump o alguien similar) en 2024.

En términos metodológicos, el estudio privilegia el uso de fuentes de prensa difundidas durante la época de las elecciones de 2016, para así incluir en la investigación la misma información a la que estuvo expuesto el electorado

estadounidense antes de emitir su voto. De esta forma, se puede llegar a conclusiones de los factores que moldearon las preferencias electorales en Estados Unidos con base en la identidad de los votantes, además de tomar como referencia bibliografía teórica para explicar estos aspectos. Asimismo, se refieren distintas fuentes de prensa divulgadas después de las elecciones, pero que, en su momento, analizaron la realidad del clima identitario que derivó de la victoria de Donald Trump en las elecciones.

I. Constructivismo e identidad

En la ciencia política en general y en las relaciones internacionales (RRII) en particular, la identidad ha sido uno de los conceptos más complejos de definir, en especial al hablar de actores corporativos, como los Estados. Existen diversas interpretaciones sobre cómo los Estados crean y adaptan su identidad, al igual de cómo la identidad de un Estado afecta sus decisiones políticas.

Alexander Wendt define a la identidad como la autocomprensión de un Estado que desemboca en sus intereses y acciones (Wendt, 2009). Una definición más amplia y adecuada a las RRII la entiende como “un conjunto de representaciones aceptadas (frecuentemente simbólicas o metafóricas) de un Estado, en particular, en su relación con otros Estados, así como las creencias correspondientes sobre el comportamiento apropiado, derechos o responsabilidades” (Alexandrov, 2003, p. 7).

Existen distintos elementos que pueden influir la identidad de un Estado. Al analizar la construcción de la identidad estatal en el escenario internacional, el más común de dichos elementos es, sin duda alguna, el que tiene que ver con asuntos exteriores. El constructivismo afirma que la política internacional puede modificar la identidad de los Estados. Las relaciones interestatales, así como los regímenes internacionales, pueden moldear parcialmente la identidad de un Estado (Ruggie, 2009).

Los factores internos también gozan de gran importancia en la creación de la identidad estatal. Jutta Weldes, por ejemplo, sostiene que la identidad y los intereses no se pueden restringir únicamente a las relaciones interestatales. La identidad estatal y, por tanto, el interés nacional, se construye a partir de una amplia gama de factores culturales y lingüísticos (Weldes, 2009). Las políticas nacionales de los Estados contribuyen a la formación de los rasgos identitarios en una medida similar o incluso mayor que los elementos externos provenientes del sistema internacional. Así, el análisis y la comprensión de la identidad de un

Estado puede originarse en la esfera nacional y, eventualmente, transportarse a la internacional (Santa Cruz, 2014).

Autores como Peter Katzenstein han profundizado ampliamente el estudio de los componentes internos de un Estado en aras de comprender plenamente su identidad y su comportamiento. Katzenstein menciona que lo que define los intereses de seguridad de los Estados son, en gran medida, los actores políticos en respuesta a sus factores culturales internos (Katzenstein, 2012). Estos elementos internos son tan potentes que tienen la capacidad de definir la política exterior de los Estados. Por tanto, si examinamos y evaluamos los diferentes factores al interior de los Estados, llegaremos a un mejor entendimiento de su comportamiento en la arena internacional (Santa Cruz, 2012). Aunado a ello, la identidad estatal, que a su vez determina los intereses nacionales, es un constructo social proyectado por líderes y por principales responsables de un Estado.

Katzenstein asevera que los Estados y otros actores políticos buscan acumular capacidades materiales para defenderse en el sistema internacional anárquico, como sostienen las teorías racionales tradicionales; pero, a la vez, presenta los siguientes cuestionamientos: “¿Qué otro tipo de poder y de seguridad buscan los Estados y con qué propósito? ¿Nos sirve conocer el significado que los Estados y otros actores políticos otorgan al poder y a la seguridad para comprender su comportamiento?” (Katzenstein, 2012, p. 173). Para responder estas preguntas, se requiere analizar dos factores que determinan las políticas nacionales: El contexto cultural y el institucional en el que se conciben las políticas y la propia identidad del Estado, de su gobierno y de otros actores políticos (Katzenstein, 2012). Katzenstein (2012) considera que los factores sociales internos sustentan las políticas asociadas con el interés nacional de un Estado.

Siguiendo la misma línea que Katzenstein, Hopf asegura:

Las identidades son necesarias tanto en la política internacional como en la sociedad nacional para garantizar un nivel mínimo de predictibilidad y orden. Un mundo sin identidades es uno caótico, caracterizado por una incertidumbre dominante e irremediable, un mundo mucho más peligroso que la anarquía. (Hopf, 1998, p. 175)

De acuerdo con el citado autor, reconocer las identidades es necesario para detectar las preferencias y, por tanto, las acciones de los Estados. Las identidades nacen y se originan a raíz de una serie de prácticas sociales cotidianas dentro de los propios Estados. Por ello, las identidades presentan cierto nivel de variación, ya que dependen de contextos históricos, culturales, políticos y sociales al

interior de los Estados (Hopf, 1998); la identidad de un Estado, a su vez, determina en gran medida su interés nacional.

En el marco de la concepción y el establecimiento de identidades, cabe destacar que los Estados tienen la capacidad de actuar en respuesta a su identidad únicamente cuando esta ha sido reconocida por la comunidad relevante (Hopf, 1998). “El poder de la práctica es el poder para crear conceptos intersubjetivos dentro de una estructura social” (Hopf, 1998, p. 178). Es sumamente importante el reconocimiento y la aceptación de las identidades por parte de las sociedades. Para que una identidad sea clasificada como tal, esta debe ser aceptada y reconocida por la población del Estado en cuestión.

Estos postulados constructivistas ayudan a determinar los factores que han habilitado la transformación de la política exterior de Estados Unidos durante el gobierno de Trump. La política exterior de este presidente se basaba en ideas como la recuperación de la antigua reputación de Estados Unidos como potencia mundial, la reforma del papel estadounidense en los foros internacionales y, principalmente, la defensa de la seguridad nacional. La construcción de la identidad estadounidense es, por tanto, un elemento clave para comprender cómo este país ha manejado su política exterior.

II. Continuidad y cambio en la identidad del Partido Republicano

La historia del Partido Republicano se remonta a más de 150 años en el pasado. Ha atravesado un largo proceso de cambios desde la mitad del siglo XX, en particular, desde el gobierno de Ronald Reagan en la década de 1980, que modificó profundamente la identidad del partido. Uno de los principales elementos de dichas transformaciones fue la inclinación de la entidad hacia la extrema derecha y el conservadurismo. Así, el actual *Grand Old Party* (GOP, Gran Antiguo Partido) ha recorrido un largo camino desde que el presidente republicano Abraham Lincoln residía en la Casa Blanca.

En sus inicios, el Partido Republicano era un activo promotor de las libertades económicas y civiles; después de todo, fue el Partido Republicano el que apoyó la abolición de la esclavitud. Empero, el GOP “abandonó las progresistas políticas raciales de la Reconstrucción, periodo posterior a la Guerra Civil, cuando traicionó a los esclavos libertos para elegir a Rutherford Hayes en 1876” (Rozsa, 2019, p. 3). Durante el resto del siglo XIX, el Partido Republicano pugó por causas principalmente liberales. Si bien el crecimiento y la importancia de la facción conservadora del Partido Republicano cobró relevancia en las primeras

décadas del siglo XX, el agudo y predominante cisma entre los sectores conservadores y moderados del GOP se originó a finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1960. En este periodo, incipientes movimientos, como el “nuevo conservadurismo”, inauguraron una fuerte ola de criticismo contra la opinión pública predominante (de naturaleza relativamente progresista), así como de las políticas del entonces presidente republicano Dwight Eisenhower.

Conforme el movimiento conservadorista de Barry Goldwater cobró fuerza en las primarias de 1964, las oportunidades de colaboración entre moderados y conservadores colapsaron cuando Goldwater se unió a los demócratas segregacionistas y votó en contra de la Ley de Derechos Civiles de 1964. Diversos politólogos e historiadores consideran este polémico voto de Goldwater, aunado a otros importantes factores sociales, como el momento en la historia de Estados Unidos en el que el Partido Demócrata y el Partido Republicano intercambiaron sus posturas en lo relativo a los asuntos de derechos civiles ([Kabaservice, 2012](#)).

Mientras la década de 1960 llegaba a su fin con una debilitada facción conservadora en el seno del GOP, la siguiente década vio a este movimiento resurgir mediante organizaciones y *think tanks* como el *Committee on the Present Danger (CPD)*, el *Committee for the Free World (CFW)* y el *American Enterprise Institute (AEI)*. Estas instituciones representaban la plataforma ideal para difundir los ideales conservadores, coordinar redes políticas y fungir como foros para el debate entre sus miembros ([Velasco, 2016](#)).

Subsecuentemente, organizaciones como recién mencionadas se convirtieron en los principales asesores de los republicanos conservadores durante la década de 1970. A su vez, el conservadurismo al interior del partido se intensificó, y muchos militantes republicanos adoptaron los ideales conservadoristas radicales. Por ejemplo, en la década de los setenta—durante las administraciones de Richard Nixon, Gerald Ford y Jimmy Carter—tanto eventos internacionales (e.g., la guerra de Vietnam) como nacionales (e.g. el escándalo de Watergate), contribuyeron a intensificar la polarización ideológica estadounidense. Desde entonces las facciones moderadas del GOP han ido desapareciendo gradualmente.

Ciertamente, los cambios identitarios que los simpatizantes republicanos han experimentado a lo largo de la historia del GOP han influido los resultados políticos y electorales de Estados Unidos. Las elecciones presidenciales de 2016 suponen una instancia representativa de cómo la identidad republicana se ha relacionado con distintos cambios en la composición de la sociedad estadounidense. En primer lugar, la demografía de Estados Unidos se ha transformado en las últimas décadas, conllevando así a que la mayoría cristiana y blanca se

reduzca. En segundo lugar, algunos grupos sociales y étnicos de la sociedad estadounidense comenzaron a exhibir un agudo partidismo hacia los dos principales partidos políticos. Por ejemplo, algunas minorías étnicas demostraron su apoyo hacia el Partido Demócrata, mientras que comunidades blancas y cristianas profundizaron su simpatía hacia el GOP. De esta forma, “las divisiones raciales que ya caracterizaban la política estadounidense se intensificaron aún más” durante el gobierno de Obama (Sides, Tessler & Vavreck, 2018, p. 25).

Así, el Partido Demócrata se ha vuelto la opción predilecta de la mayoría de grupos no blancos y de blancos con estudios formales, mientras que el GOP ha atraído a una gran cantidad de personas blancas, principalmente, con educación menos formal. Estas identidades, así como el partidismo, ha sido extremadamente importante en la manera en que los estadounidenses eligen a un partido político (Sides, Tessler & Vavreck, 2018). Los ocho años del gobierno de Obama intensificaron la radicalización de ambos partidos, pero principalmente la del GOP. Como John Sides, Micahel Tesler y Lynn Vavreck mencionan, “Esta creciente alineación de las identidades colectivas y el partidismo es crucial, ya que otorga a estas identidades colectivas mayor relevancia política” (Sides, Tessler & Vavreck, 2018, p. 4).

El enorme apoyo que recibió Donald Trump por parte de la mayoría de votantes republicanos en 2016 puede ser explicado mediante el análisis de cómo, en las últimas décadas, el electorado republicano concibió una cosmovisión rígida con base en miedos y preocupaciones. La mayoría de republicanos “son de mentalidad tradicional; de pensamiento jerárquico; reacios al cambio; preocupados por diferencias raciales, étnicas y de orientación sexual; y altamente susceptibles a las posibles amenazas a su seguridad” (Hetherington, 2018, p. 78).

Durante el gobierno de Obama, los votantes republicanos padecieron descontento con su situación económica; posiblemente aún más relevante es, no obstante, que este sentimiento también se percibió en otros problemas que acusa la política estadounidense como la inmigración, el seguro social y los asuntos raciales.

Daniel Cox *et al* (2017) encontraron que, además del partidismo, “la xenofobia y el desplazamiento cultural fueron factores más importantes que las preocupaciones económicas al momento de predecir el apoyo electoral de miembros blancos de la clase trabajadora hacia Trump”. De manera similar, Paul Krugman ha notado que “un rasgo que distingue a los votantes de Trump” no es la adversidad económica sino el “resentimiento racial” (Krugman, 2018). De esta forma, fue sencillo para Trump concentrar al sustancial sector de la sociedad estadounidense que ya había transformado su identidad; sus simpatizantes exigían un ajuste a todos los cambios sociales que habían atestado. Este sector

se sentía particularmente vulnerable y encontró en Trump a un guardián y protector de sus intereses.

III. La elección presidencial de 2016 y su relación con la identidad del Partido Republicano

Algunos meses antes de que el pueblo estadounidense acudiera a las urnas, la particularidad de este proceso electoral comenzó a hacerse notar cuando una cantidad anómala de contendientes a la nominación republicana anunció sus aspiraciones. Como ya se sabe, el GOP terminó eligiendo a un candidato, por así describirlo, peculiar para la contienda presidencial de noviembre de 2016, pero hubo también otros candidatos poco comunes que también habrían enrarecido las elecciones presidenciales.

Como Michael Nelson mencionó, “El conjunto de contendientes republicanos era una mezcla homogénea sin precedentes para dicho partido: incluía tres candidatos sin experiencia en el gobierno (el médico Ben Carson y los empresarios Donald J. Trump y Carly Fiorina), un afroamericano (Carson), dos latinos (Marco Rubio, senador de Florida, y Ted Cruz, senador de Texas), y un indioamericano (Bobby Jindal, gobernador de Luisiana)” (Nelson, 2018, p. 1). Trump, que ciertamente era el contendiente más inusual de esta agrupación, ya había anunciado previamente sus intenciones de presentarse a la presidencia de su país en distintas ocasiones: 1988, 2000, 2004, 2008 y 2012 (Knoblauch, 2015).

En un comienzo, los principales medios de comunicación y un gran porcentaje del público designaban la campaña de Trump como una “atracción secundaria”. El mismo día en el que Trump anunció su candidatura, varios reporteros de distintos medios, como CNN, se preguntaron si su decisión de presentarse a la presidencia iba en serio. Incluso, *The Huffington Post* cubrió la campaña de Trump desde su sección de entretenimiento (Nelson, 2018).

A pesar de esta subestimación hacia su campaña por parte de los medios de comunicación masiva, Trump sabía y entendía que podía apelar a los votantes de las primarias como alguien ajeno a la política que pudiese, potencialmente y como él mismo dijo, “limpiar el pantano” en Washington (Nelson, 2018, p. 9). La posición de Trump como celebridad le facilitó atraer la atención de los medios, incluso cuando los principales noticieros se burlaban de sus ambiciones políticas. Sin embargo, una encuesta de ABC señaló que el 58 % de los votantes republicanos coincidían con la idea de que era mejor “alguien ajeno al actual *establishment* político” que “alguien con experiencia en el funcionamiento del sistema político”

(Nelson, 2018, p. 9). Así, Trump fue capaz de convencer y captar el apoyo de un importante sector de los votantes republicanos en las primarias.

El creciente apoyo hacia Trump no significó que las elecciones primarias iban a ser una conquista fácil para el magnate de los negocios. Las primarias republicanas de 2016 fueron una de las más extremas en la historia de Estados Unidos. Entre 2015 y 2016, un total de 22 contendientes compitieron por el boleto a la nominación republicana (Benen, 2015).

A Trump le esperaba una intensa competencia, representada particularmente por dos otros miembros conservadores y formidables de su partido. Ted Cruz de Texas y Marco Rubio de Florida, ambos senadores de origen hispano, fueron los principales políticos rivales de Trump durante las primarias. Los dos legisladores, así como Trump, contaban con plataformas tradicionalistas que se asemejaban entre sí. Por ejemplo, Cruz anunció su candidatura en marzo de 2015 mediante un discurso extremadamente conservador en la Universidad Liberty en Lynchburg, Virginia. Su discurso hizo hincapié en los “objetivos de los conservadores sociales cristianos, de los “halcones” [personas adeptas a la guerra] y de militantes del Tea Party que pugnaban por un gobierno pequeño” (Zezima y Fahrenthold, 2015). Previo a anunciar su candidatura, Cruz ya era reconocido como un republicano extremadamente conservador. Su historial de votos como senador le merecieron el ser llamado el “candidato más conservador de cualquier partido desde al menos Barry Goldwater en 1964” (Enten, 2016).

La campaña de Cruz apoyaba la idea de restaurar el patrón oro y tildó al cambio climático de una “teoría pseudocientífica”. En distintos eventos públicos se opuso abiertamente al matrimonio homosexual y al aborto, incluso cuando este último fuese en casos de violación o incesto. Cruz también manifestó sus intenciones de eliminar los impuestos sobre la nómina con el objetivo de retirar los fondos a programas sociales como el Seguro Social y el *Medicare*; y en cuanto a asuntos de política exterior, adoptó ideales conservadores que resonaban “a un halcón recalcitrante, ansioso de reforzar el aparato militar y enfrentarse activamente a otras potencias” (Cook, 2016).

Conforme las primarias comenzaron a tomar forma, el senador Marco Rubio también emergió como un contrincante con la capacidad de afectar la campaña de Trump. En 2013, la revista *Time* lo designó como “El Salvador Republicano”. Fue electo senador en 2010 y durante su mandato intentó introducir distintas reformas al tema inmigratorio. Al igual que con Cruz, el historial de votos de Rubio contaba con una trayectoria similar que exhibía su postura conservadora. Y si bien era considerado un conservador, Rubio apoyó una reforma migratoria que permitiría a miles de latinos indocumentados vivir en los Estados Unidos

de forma legal. Dicho apoyo le otorgó al senador de Florida la capacidad de atraer a los votantes latinos que el GOP había desilusionado en las últimas décadas (Grunwald, 2016).

Con un perfil de derecha y una agenda respecto la inmigración, Rubio (hijo de inmigrantes cubanos que huyeron del régimen de Castro) fue capaz de vincularse con los latinos conservadores, en particular en su estado natal de Florida, un estado clave en las primarias y en las elecciones generales.

A lo largo de las primarias, y en competencia contra otros dos conservadores como Cruz y Rubio, Donald Trump fue capaz de convencer a más simpatizantes provenientes de grupos extremistas. Amasó, incluso, más apoyo al pronunciar insultos xenófobos en contra de ciertos grupos étnicos. La imagen pública de Donald Trump ya incluía un componente racista desde hacía tiempo. Por ejemplo, en 1973, Trump y su padre fueron acusados por el gobierno de la Ciudad de Nueva York de actos racistas cuando se negaron a rentar apartamentos en sus edificios a individuos afroamericanos, desplazándolos a propiedades habitadas por minorías.

Además, en 1989, cuatro hombres negros y uno hispano fueron acusados falsamente de violar a una mujer en Central Park, Nueva York. Un día después de que se publicó la noticia, Trump pagó a los periódicos neoyorquinos para que imprimiesen una página completa con las palabras “¡QUE VUELVA LA PENA DE MUERTE! ¡QUE VUELVA LA POLICÍA!” Posteriormente, durante el gobierno de Barack Obama, Trump hizo cuestionamientos sobre la nacionalidad y las creencias religiosas de este, insinuando que era un extranjero y un musulmán (Sides, Tessler & Vavreck, 2018, p. 5).

Mucha de la evidencia indica que el éxito de Trump durante las primarias, así como en el resto del proceso electoral, se debió, en gran medida, a su retórica racista. Era de esperarse que, conforme la campaña avanzaba, Trump recibió aprobación por parte de una amplia gama de grupos supremacistas. Algunos analistas políticos detectaron que “el grado de sexismo y racismo entre los votantes se correlacionaba con el apoyo hacia Trump en mayor medida que el descontento económico, una vez tenidos en cuenta factores como el partidismo y la ideología política” (Lopez, 2017).

En efecto, durante el proceso electoral de 2016, poblaciones pequeñas y regiones rurales dieron su voto al partido republicano y le prometieron a Trump su apoyo absoluto. Aún, el apartado económico no era el único tema relevante para los simpatizantes de Trump. Incluso si los estadounidenses en regiones menos desarrolladas contaban con ingresos decentes y bienestar económico, se

extendió “una sensación de rechazo por parte de lo que personas en estas áreas geográficas consideraban élites pretenciosas de ciudades renombradas” (Krugman, 2018), acentuando así el antagonismo racial.

Posteriormente, los grupos supremacistas blancos que se dedican a “clasificar injusticias y criticismos sobre distintos grupos étnicos” veían en Trump a un verdadero salvador (Berger, 2016). Por ejemplo, Jared Taylor, líder de *American Renaissance*, declaró que Trump “podría ser la última oportunidad de tener un presidente apto para el pueblo blanco” (Lopez, 2016). Cuando Trump promovió una severa plataforma anti inmigratoria, el apoyo hacia su candidatura se disparó entre grupos de extrema derecha (Berger, 2016).

Tal como German López indica:

El frenesí por Trump se difundió rápidamente: Otros extremistas que no se habían involucrado en la carrera presidencial apoyaron abiertamente a Trump, incluyendo Don Black, antiguo *grand dragon* de los Caballeros del Ku Klux Klan y fundador del sitio neonazi *Stormfront*; Rocky Suhayda, presidente del Partido Nazi Estadounidense; y Rachel Pendergraft, coordinadora nacional del *Knights Party*, heredera de los Caballeros del Ku Klux Klan de David Duke. (López, 2016)

Si bien la campaña de Trump negó en distintas ocasiones tener contacto directo con este tipo de organizaciones, el supremacismo blanco marcó para siempre las elecciones de 2016.

El apoyo que Trump obtuvo durante su campaña, en un inicio para ser el candidato republicano y, subsecuentemente, en la carrera presidencial contra Hillary Clinton, se fundamentó, como se mencionó anteriormente, en argumentos racistas, pero también en declaraciones sumamente polémicas dirigidas a minar la imagen tanto del Partido Demócrata como de administraciones anteriores (sin importar de qué partido proviniesen).

Estas agresivas proclamaciones eran exactamente lo que muchos votantes republicanos querían escuchar. Como William Mayer argumenta: “Un ejemplo particularmente bueno es el tema inmigratorio, el asunto más mencionado en el discurso inicial de Trump y la cuestión que, probablemente, mejor explica su ascenso inicial en las encuestas” (Mayer, 2018). La mayoría del electorado republicano tenía la percepción de que los gobiernos anteriores simplemente decidieron ignorar el problema de la inmigración; por tanto, muchos estadounidenses sintieron que Trump estaba diciendo la verdad necesaria cuando posicionó la inmigración en el centro de su campaña.

El día de las elecciones, Donald Trump obtuvo el 90 % de los votos republicanos (Hetherington, 2018, p. 79). Esa noche fue evidente que Trump sería el siguiente presidente de los Estados Unidos. Incluso si Hillary Clinton recibió el 48,8 % del voto popular, en contraste con el 45,9% conseguido por Trump, el Colegio Electoral otorgó la victoria al candidato republicano, pues este obtuvo 306 votos electorales, más de los 270 necesarios para llegar a la Casa Blanca (The New York Times, 2017).

Conclusiones

La particularidad de las elecciones presidenciales de 2016 y la naturaleza única del candidato del Partido Republicano están estrechamente vinculados con la identidad de los votantes estadounidenses, en especial, de aquellos de simpatía republicana (un grupo que atravesó una radicalización constante en las últimas décadas). Para dichos votantes –radicados mayoritariamente en comunidades rurales, lejos de las costas del país– el “Estados Unidos ‘Real’ (‘the Real America’)” era el que ellos representaban, por lo que consideraban tanto a las ‘élites costeras’ (es decir, de las costas Este y Oeste de su país) como al electorado ‘liberal’ de esas regiones como ajenas al verdadero Estados Unidos. Todavía más, este segmento de votantes tendía a ver a las minorías raciales, tanto las ya establecidas en Estados Unidos como a los nuevos inmigrantes, como amenazas para sus valores tradicionales.

Así, para este grupo de votantes republicanos, eran los valores asociados a su identidad, más aún que la amenaza a sus intereses económicos, lo que estaba en juego; de allí que la identidad fuera sumamente importante para dicho segmento electoral. Ciertamente, la identidad siempre ha sido un importante factor en los procesos electorales; como Ezra Klein señala, “Incluso los votantes más informados suelen tomar decisiones con base en sus identidades sociales, y no a partir de preferencias políticas o ideológicas” (Klein, 2017).

No obstante, es notable en las elecciones de 2016, el papel que jugó la identidad y la magnitud con la que lo hizo entre los votantes republicanos. Debates sobre los “otros”, como los migrantes o los musulmanes, fueron de gran relevancia para muchos republicanos al momento de emitir su voto. Como Sides, Tesler y Vavreck observan: “Estos problemas compartían la importancia central de la identidad. La reacción de la gente hacia estos temas dependía del grupo con el que ellos se identificaban y cómo percibían a otros grupos” (Sides, Tessler & Vavreck, 2018, p. 2).

Al margen de la alienación (o proceso de otredad) de extranjeros y no cristianos, una potente división adicional que marcó las elecciones de 2016 fue la identidad partidista (Klein, 2017). Hasta hace algunas décadas, los votantes estadounidenses solían dejar de lado sus identidades partidistas; así, los simpatizantes republicanos estaban dispuestos a votar por los candidatos demócratas bajo las condiciones adecuadas y viceversa. En 2016, tal razonamiento era impensable, como Ezra Klein indica: “Conforme los partidos se distancian ideológica y culturalmente entre sí, el contrincante se empieza a convertir en una amenaza, promoviendo votos partidistas sin importar quién sea el candidato” (Klein, 2017).

Este grado de polarización política, habilitado ampliamente por el desplazamiento del Partido Republicano hacia la derecha, y no por la explicación ofrecida por la sabiduría convencional o por los rasgos de la personalidad de Donald Trump, es lo que hizo posible su elección en 2016. De esta forma, una victoria presidencial por parte de Cruz o Rubio no habría sido muy distinta de la de Trump; pues, como señalamos, los principales contendientes por la candidatura republicana eran también, en términos identitarios, actores políticos extremistas.

Incluso después de perder la presidencia en 2020, el Partido Republicano sigue comprometido con su agenda radical y antidemocrática, como quedó expuesto en la insurrección del 6 de enero de 2021 y en la falta de legitimidad que tiene Joe Biden como presidente entre la mayoría de los simpatizantes republicanos. Mientras esta coyuntura continúe, la elección de otro candidato extremista a la Casa Blanca permanece siendo una posibilidad evidente.

A partir de lo expuesto en el artículo, a nivel teórico, se hace manifiesto que la identidad es un factor explicativo clave en los procesos políticos, tanto en el ámbito doméstico, como lo ha ilustrado este trabajo, como en el internacional, tal cual se explicita en una amplia literatura constructivista (Banchoff, 1999; Bloom, 1993; Golob, 2002; Guillaume, 2010; Katzenstein, 1996; Nau, 1993; Ruggie, 1997; Santa Cruz, 2009; Turner, 2013; Wendt, 1994). Así pues, si bien los aspectos materiales son de suma importancia para entender tanto la política en sus diferentes niveles como los mecanismos de toma de decisión –como sería el caso de la política exterior– es también primordial no perder de vista que dichos aspectos materiales adquieren significado por medio de elementos ideacionales, tales como normas e identidades; de ahí la relevancia del análisis constructivista en los estudios de Relaciones Internacionales.

El constructivismo contiene una amplia agenda de investigación para quienes se dedican a las Relaciones Internacionales. De manera particular, se espera que la aplicación teórica presentada en este trabajo contribuya a otros esfuerzos enfocados en saber cómo candidaturas consideradas como extremistas pueden

llegar al poder mediante transformaciones identitarias en otras latitudes y contextos históricos, así como a aquellos esfuerzos interesados en profundizar en el papel que los medios de comunicación tienen para moldear tanto las preferencias electorales como la llamada sabiduría popular, la cual, muchas veces –como este trabajo ha pretendido poner de manifiesto– provee explicaciones sencillas, pero incompletas, de fenómenos sociales complejos.

Referencias bibliográficas

- Alexandrov, M. (2003). The Concept of State Identity in International Relations: A Theoretical Analysis. *Journal of International Development and Cooperation*, 10(1), 33 - 46.
- Andrew Mercer, C. D. (2016, 9 de noviembre). *Why 2016 elections polls missed their mark*. Pew Reserach Center. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/why-2016-election-polls-missed-their-mark/>
- Balz, D. (2016, 5 de marzo). *How the Republican Party created Donald Trump*. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/politics/behind-the-rise-of-trump-long-standing-grievances-among-left-out-voters/2016/03/05/7996bca2-e253-11e5-9c36-e1902f6b6571_story.html
- Banchoff, T. (1999). German Identity and European Integration. *European Journal of International Relations*, 5(3), 259-289.
- Benen, S. (2015, 5 de mayo). *Biggest. Field. Ever*. MSNBC. <http://www.msnbc.com/rachel-maddow-show/biggest-field-ever>
- Berger, J. (2016, 25 de octubre). *How White Nationalists Learned To Love Donald Trump*. Politico. <https://www.politico.com/magazine/story/2016/10/donald-trump-2016-white-nationalists-alt-right-214388>
- Bloom, W. (1993). *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bridge, S. (2019, 19 de febrero). *What is Conventional Wisdom?* Business First. <https://www.businessfirstonline.co.uk/articles/what-is-conventional-wisdom/>
- CBS/AP. (2016, 25 de octubre). *State of the presidential race two weeks from Election Day*. CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/election-2016-state-of-the-presidential-race-two-weeks-from-election-day/>
- Cook, N. (2016, 8 de abril). *Cruz would be the most conservative nominee in generations*. Politico. <https://www.politico.com/story/2016/04/ted-cruz-most-conservative-republican-nominee-221729>

- Cox, D., Lienesch, R., & Jones, P. (2017). *Beyond Economics: Fears of Cultural Displacement Pushed the White Working Class to Trump* | PRRI/The Atlantic Report. PRRI. <https://www.prrri.org/research/white-working-class-attitudes-economy-trade-immigration-election-donald-trump/>
- Edwards, L. (2014, July 03). *Barry M. Goldwater: The Most Consequential Loser in American Politics*. The Heritage Foundation: <https://www.heritage.org/political-process/report/barry-m-goldwater-the-most-consequential-loser-american-politics>
- Enten, H. (2016, 27 de abril). *Ted Cruz May Be Too Conservative To Stop Trump*. FiveThirtyEight. <https://fivethirtyeight.com/features/ted-cruz-may-be-too-conservative-to-stop-trump/>
- Golob, S. R. (2002). North America Beyond NAFTA? Sovereignty, Identity, and Security in Canada-U.S. Relations. *Canadian-American Public Policy*, (52), 1-44
- Grunwald, M. (2016, 16 de marzo). *What We Missed About Rubio*. Politico. <https://www.politico.com/magazine/story/2016/03/marco-rubio-2016-wrong-predictions-213739>
- Guillaume, X. (2010). *International Relations and Identity. A dialogical approach*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Hetherington, M. J. (2018). The Election. The Allure of the Outsider. In M. Nelson (ed.), *The Elections of 2016* (pp. 63 - 86). London, England: Sage.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1), 171 - 200.
- Kabaservice, G. (2012). *The Downfall of Moderation and the Destruction of the Republican Party, from Eisenhower to the Tea Party*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Katzenstein, P. J. (2012). Perspectivas alternativas de seguridad nacional. In A. Santa Cruz (Ed.), *La política sin fronteras o la ubicuidad de lo distinto* (pp. 171 - 212). Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.
- Katzenstein, P. J. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press.
- Klein, E. (2017, 5 de junio). *The mystery of the 2016 election was its normalcy*. Vox. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/6/5/15161442/2016-election-normalcy-democracy-realists-identity>
- Knoblauch, M. (2015, 16 de junio). *All the times Donald Trump has pretended to run for president*. Mashable. <https://mashable.com/2015/06/16/donald-trump-president-fake/>

- Krugman, P. (2018, 19 de noviembre). *The New Economy and the Trump Rump*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2018/11/19/opinion/economy-trump-red-blue-states.html>
- Krugman, P. (2018, 1 de octubre). *The Angry White Male Caucus*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2018/10/01/opinion/kavanaugh-white-male-privilege.html>
- Lopez, G. (2016, 14 de octubre). *Actual white supremacist: Trump's success "proves that our views resonate with millions"*. Vox. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2016/10/14/13287532/trump-white-supremacists-racists>
- Lopez, G. (2017, 15 de diciembre). *The past year of research has made it very clear: Trump won because of racial resentment*. Vox. <https://www.vox.com/identities/2017/12/15/16781222/trump-racism-economic-anxiety-study>
- Mayer, W. G. (2018). *The Nominations: The Road to a Much-Disliked General Election*. In M. Nelson, *The Elections of 2016* (pp. 29 - 63). London, U.K.: Sage.
- Nau, H. R. (1993). *Identity and International Politics: An Alternative to Neorealism*. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC.
- Nelson, M. (2018). *The Setting: Broadenind the Presidential Talent Pool - for Better and Worse*. In M. Nelson (ed). *The Elections of 2016* (pp. 1 - 29). Sage.
- Pew Research Center (2018, 9 de agosto). *An examination of the 2016 electorate, based on validated voters*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/politics/2018/08/09/an-examination-of-the-2016-electorate-based-on-validated-voters/>
- Porter, E. (2020, 27 de enero). *How the G.O.P. Became the*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/01/27/business/economy/republican-party-voters-income.html>
- New York Times*. (2017, 9 de agosto). *Presidential Election Results: Donald J. Trump Wins*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president>
- Rozsa, M. (2019, 5 de julio). *How did the Republican Party become so conservative?* Salon. <https://www.salon.com/2019/07/05/how-did-the-republican-party-become-so-conservative/>
- Ruggie, F. K. (2009). *La organización internacional. Un estado del arte sobre un estado del Estado*. In A. Santa Cruz (ed). *Constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 41 - 72). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ruggie, J. G. (1997). *The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy*. *International Security*, 21(4), 89-125.

- Santa Cruz, A. (2009). “Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte”. En R. Benítez, A. Rodríguez & A. Rodríguez (Eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009* (pp. 223-227). CASEDE.
- Santa Cruz, A. (2012). Introducción. Peter J. Katzenstein: La política sin fronteras o la ubicuidad de los distintivo. In A. Santa Cruz (Ed.), *La política sin fronteras o la ubicuidad de los distintivo* (pp. 13 - 33). Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.
- Santa Cruz, A. (2014). Constructivismo. In T. Legler, A. Santa Cruz & L. Zamudio (ed.) *Introducción a las relaciones internacionales. América Latina y la política global* (pp. 36 - 50). Oxford University Press México.
- Sides, J., Tessler, M., & Vavreck, L. (2018). *Identity Crisis*. Princeton University Press.
- Turner, O. (2013). ‘Threatening’ China and US security: the international politics of identity. *Review of International Studies*, 39(4), 903-924.
- Velasco, J. (2016). *La derecha radical en el Partido Republicano. De Reagan a Trump*. Fondo de Cultura Económica.
- Weldes, J. (2009). La construcción de los intereses nacionales. In A. Santa Cruz (Ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 367 - 417). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Wendt, A. (2009). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política del poder. In A. Santa Cruz (Ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 125 - 174). Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Zezima, K., & Fahrenthold, D. A. (2015, 23 de marzo). *Ted Cruz: ‘I am running for president of the United States’*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/03/23/ted-cruz-announces-presidential-run/?arc404=true>

LA GOBERNANZA ENERGÉTICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN EL SIGLO XXI: DESENTRAÑANDO SUS EJES CENTRALES

ARGENTINA'S ENERGY GOVERNANCE IN THE 21ST CENTURY: UNRAVELING ITS CENTRAL ISSUES

Natalia Ceppi¹

ORCID: 0000-0003-1896-4791

RESUMEN

Para las Ciencias Sociales en general, la noción de gobernanza constituye una categoría polisémica, controvertida y cuyo contenido depende del abordaje conceptual que se emplee. Ahora bien, en el ámbito de los recursos naturales, específicamente en la energía, la gobernanza representa una herramienta analítica que, al poner foco en el proceso decisional, permite, mediante casos particulares, examinar el ejercicio de la autoridad del Estado, las reglas de juego y las interacciones público-privadas en el sector energético. Frente a esto, el objeto de este trabajo radica en analizar el proceso de gobernanza energética de la República Argentina durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Debido a sus diferencias político-ideológicas, se rastrean rupturas y continuidades con miras a abordar la dimensión político-económica de la gestión de la energía como tópico de agenda pública, cuyas implicancias se presentan tanto en lo doméstico como en las decisiones de política exterior.

Palabras clave: Argentina; agenda pública; Cristina Fernández; Mauricio Macri; gobernanza energética; política exterior

ABSTRACT

For the Social Sciences in general, the notion of governance represents a polysemic and controversial category whose content depends on the used conceptual approach. However, in the field of natural resources, specifically energy, governance is understood as an analytical tool that, by focusing on the decision-making process, makes it possible to examine, through cases, the exercise of State authority, the rules of the game and public-private interactions in the energy sector. This paper analyzes the energy governance process of Argentina during Cristina Fernández (2007-2015) and Mauricio Macri (2015-2019) administrations. Due to their political-ideological differences, ruptures and continuities are traced with a view to addressing the political-economic dimension of energy management as a topic of the public agenda,

1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora del CONICET y profesora titular en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Doctora en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar

Natalia Ceppi



Revista de Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

whose implications are presented both domestically and in foreign policy decisions.

Keywords: Argentina; Cristina Fernández; energy governance; foreign policy; Mauricio Macri; public agenda

Introducción

Desde una perspectiva general, tal como plantean Fontaine y Puyana (2008), hasta hace unos años, prevalecía la tendencia en las Ciencias Sociales latinoamericanas de abordar la cuestión energética preferentemente desde sus aspectos técnicos y económicos sin otorgarle la misma relevancia al entramado político y social. Dicha tendencia comenzó a resquebrajarse a partir de la dinámica regional e internacional del presente siglo. En este sentido, acontecimientos como los giros políticos latinoamericanos –progresismo/derecha o centro-derecha–, los ciclos de auge y declive en materia de precios internacionales de productos básicos, las alertas continuas de organismos gubernamentales y no gubernamentales sobre el cambio climático, el *boom* de los hidrocarburos no convencionales, el recrudecimiento de la disputa hegemónica China-Estados Unidos y, de forma más reciente, la pandemia por COVID-19, alientan la necesidad de fortalecer el debate sobre la energía como una problemática de impacto en las agendas estatales y desde una perspectiva interméstica.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propuso considerar las discusiones sobre la problemática energética –y de los bienes primarios en general– en torno a la noción de gobernanza de recursos naturales (Altomonte y Sánchez, 2016; Arroyo y Perdriel, 2015; CEPAL, 2014; Sánchez 2019).² Es decir, el foco del debate no se encuentra en la dicotomía ‘bendición/maldición’ de los recursos, sino en contar con un marco de referencia, una guía que, con una mirada estratégica y a largo plazo, permita a los gobiernos arbitrar directrices y medidas. Estas últimas deben contemplar aspectos relativos a los retos de la explotación, la sostenibilidad en el tiempo y cómo se articulan e interrelacionan los actores que participan en su aprovechamiento.

En cuanto esquema analítico y conceptual, el análisis de la gobernanza, en este caso, energética, posee su núcleo en el proceso decisional, por lo cual no existe un único modelo. Los modos de gobernanza dependerán de factores como el esquema de vinculación Estado-mercado, dónde recae el ejercicio de la autoridad,

2 Se habla de gobernanza de los recursos naturales en general, pero tanto en las obras citadas como en este trabajo, el núcleo está puesto en el sector extractivo, particularmente los hidrocarburos.

la realidad energética y económica de cada país y los avatares regionales e internacionales, entre otros (León y Muñoz, 2019).

Teniendo en cuenta a la gobernanza energética como herramienta de análisis que procura potenciar la evidencia empírica, el presente trabajo propone examinar el proceso de gobernanza energética de la República Argentina durante las administraciones del Frente para la Victoria (FPV) bajo la conducción de Cristina Fernández (2007-2015) y de Cambiemos con Mauricio Macri (2015-2019).³ Lo anterior, al considerar sus diferencias político-ideológicas, el propósito principal radica en rastrear rupturas y continuidades en la gestión de la energía, con foco en tres ejes de análisis: 1- la foto de la matriz energética; 2- el vínculo público-privado y 3- la energía como problemática interméstica. A partir de estos ejes, se pretende explorar, desde las Relaciones Internacionales, aquellos elementos que hacen a la dimensión político-económica de la gestión de la energía como tópico de agenda pública, cuyas implicancias se presentan tanto en lo doméstico como en las decisiones de política exterior.

El trabajo se encuentra organizado en dos secciones centrales. La primera caracteriza qué se entiende por gobernanza de los recursos naturales, en particular, de la energía, y cómo esta misma se presenta como un instrumento analítico de utilidad para abordar el estudio de esta temática transversal al desarrollo socioeconómico de los Estados. En la segunda sección se analizan los tres ejes anteriormente mencionados con el objetivo de construir una hoja de ruta que posibilite arribar a conclusiones integrales y con una mirada propositiva.

1. Gobernanza de los recursos naturales: Aproximaciones a un debate en construcción

En 2014 la CEPAL propuso, en su documento, “Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible” pensar la gobernanza de los recursos naturales como una temática ineludible en las agendas de los Estados, dado el contexto de alerta e incertidumbre económica y medioambiental. Durante 2003-2012 el *boom* exportador, impulsado por la demanda internacional creciente y los altos precios de los productos básicos (minerales, hidrocarburos y recursos agrícolas), favoreció la existencia de un período macroeconómico positivo para la región. Las estadísticas gubernamentales dan cuenta de la disminución de la pobreza, el aumento del consumo, la holgura fiscal y el mejoramiento de los índices socioeconómicos en general (Altomonte y Sánchez, 2016; CEPAL, 2014).

³ Para un tratamiento más pormenorizado, a lo largo del artículo se incorporan algunas consideraciones sobre el tema energético durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007).

Sin embargo, a partir de la segunda década del siglo XXI, este ‘súper ciclo’ comenzó a experimentar un comportamiento decreciente. Dicho proceso puso en evidencia que, a pesar de los logros obtenidos, la región había quedado atrapada en un dilema histórico recurrente: cómo sacar provecho de la dotación de recursos naturales y dar un salto cualitativo hacia estructuras productivas intensivas en tecnología y diversificadas que rompan con el patrón de inserción internacional primario-exportador.

Con respecto al tema medioambiental, no es ninguna novedad –dado el estadio actual de urgencia climática en el cual se encuentra el planeta– el llamado a que los Estados establezcan medidas efectivas y a largo plazo a favor de la explotación de recursos naturales con un horizonte sostenible. En esta dirección, la gobernanza de los recursos naturales, en particular, los no renovables, se convierte en una herramienta clave para alcanzar, o por lo menos aproximarse al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (OSD). Para la CEPAL, la gobernanza comprende “el conjunto de políticas soberanas sobre la propiedad de los recursos, la apropiación y distribución de sus rentas para maximizar la contribución al desarrollo sostenible” (CEPAL, 2014, p. 56); por lo que una buena gobernanza de los recursos naturales es el puntapié inicial para que la Agenda 2030 sea una meta factible.

Ahora bien, teniendo en cuenta la diversidad que los países latinoamericanos revisten en términos de dotación de recursos naturales –fundamentalmente en el ámbito de la energía–, las políticas implementadas y el vínculo entre los sectores público y privado se plantea interrogantes base como: ¿Qué se entiende por gobernanza de los recursos naturales y, en paralelo, por gobernanza energética?

Un primer elemento para considerar radica en comprender que no existe una sola definición de gobernanza y su contenido estará sujeto a una multiplicidad de lentes conceptuales. Tal como afirma Cussianovich (2019), la noción de gobernanza está impregnada constitutivamente de polivalencia, es controvertida y está destinada a un sinnúmero de interpretaciones. No obstante, en el caso particular de los recursos naturales, posee un peso específico al establecerse como una herramienta analítica para examinar las interacciones que se presentan entre el Estado y otros actores en la gestión de un recurso determinado. En esta dirección, resulta interesante rescatar el estudio de Brower Beltramin (2016, p. 153), quien, en la búsqueda “de un despliegue de campos de sentido” sobre el concepto afirma que este gira en torno a tres líneas argumentativas básicas.⁴

4 Esta síntesis resulta de la interpretación que el autor realiza respecto al recorrido empírico de diversos estudios sobre gobernanza en tanto herramienta conceptual.

En la primera, la gobernanza se vincula con la noción de red de políticas que se generan por las acciones sociales dadas en la horizontalidad y no desde el ejercicio de una autoridad de tipo vertical. En la segunda, la noción de gobernanza interactúa con la idea de política pública, por lo que el Estado posee un rol protagónico. A través del contenido de las políticas públicas, es decir, las normas, los procedimientos y las medidas de ejecución, entre otros, la gobernanza es inherente al proceso de toma de decisiones. Por último, la gobernanza aparece vinculada a la idea de políticas territoriales, “las cuales se desarrollan por unidades territoriales dentro de una dimensión subnacional” con miras a establecer normativas que reflejen las necesidades y demandas locales (Brower Beltramin, 2016, p. 153).

De esta forma, el presente trabajo se adhiere a la línea que vincula la gobernanza con la categoría de política pública⁵, ya que entiende que el núcleo duro se encuentra en la acción pública donde el Estado es su principal agente (Fontaine, 2010). En esta dirección se encuentran los análisis de Fontaine y Puyana (2008), Fontaine (2010), CEPAL (2014), Arroyo y Perdriel (2015), Altomonte y Sánchez (2016), Sánchez (2019), León y Muñoz (2019).

Como expresan Altomonte y Sánchez (2016) –en consonancia con CEPAL (2014)- la gobernanza de los recursos naturales comprende las acciones y el ejercicio de la autoridad pública que el Estado –a través de sus respectivos poderes- lleva adelante mediante las políticas e instituciones vigentes. Se ejerce por mecanismos formales, por ejemplo, normas, leyes y regulaciones sectoriales; informales (prácticas de uso común) y decisiones políticas soberanas, “cuya acción conjunta rige el funcionamiento de los sectores extractivos” (Altomonte y Sánchez, 2016, p. 16). De este modo, se determina cómo es el régimen de propiedad, el tratamiento fiscal y la apropiación de la renta, entre otras cuestiones.

La gobernanza pone bajo la lupa el proceso de toma de decisiones, los cambios/continuidades en las reglas de juego y las interacciones entre los distintos actores que son parte de la gestión del rubro extractivo. En otras palabras, implica observar el sector ‘en movimiento’, cómo interactúa un Estado determinado y otros actores, en especial, las empresas involucradas, considera, además, la influencia del contexto local e internacional. Esto permite que la academia y *policymakers* cuenten con un soporte empírico que, a partir de las singularidades, brinde información destinada a potenciar las fortalezas y hacer frente a los obstáculos en la gestión del sector (León y Muñoz, 2019).

5 Sobre este punto, es interesante retomar las ideas de Oszlak y O’Donnell (1976), quienes plantean la idea de política pública como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado frente a una cuestión que suscita atención por parte de la sociedad. Es la posición predominante del Estado ante una problemática de interés general.

Específicamente, la gobernanza energética implica, de acuerdo con [Fontaine \(2010\)](#), un modo de regulación de las vinculaciones que se desarrollan entre el Estado y otros actores (públicos o privados) que intervienen en la explotación energética. Por ello, la gobernanza energética, en tanto sistema, comprende el dispositivo institucional y legal con el que un país enmarca la política energética nacional y, principalmente, la relación Estado-economía ([Fontaine, 2010](#)).

Debido a que la gobernanza energética hace foco sobre el accionar estatal en el sector hidrocarburífero en un escenario nacional –económico, político y de dotación de recursos – determinado, [León y Muñoz \(2019\)](#) distinguen distintos modos de gobernanza⁶, según cómo se interrelacionan los actores y sobre quién recae el ejercicio de la autoridad. Esto deriva en que la gobernanza puede ser jerárquica, de mercado o en red.

En el modo jerárquico, el Estado posee un papel preponderante en la industria, ya sea en términos de gestión como de regulación y es habitual que el gobierno se encargue de administrar el sector a través de empresas públicas. En el modo de mercado, los actores privados –nacionales o transnacionales- se encuentran al mando de la administración de las empresas energéticas o de la prestación de servicios. Aquí es común la existencia de privatizaciones y otorgamiento de concesiones para la explotación de hidrocarburos. Por último, en el modo de red, la gobernanza implica que la gestión de la energía recae en organizaciones de la sociedad, las cuales deciden, en general, mediante asambleas, las políticas y medidas a seguir en el sector ([León y Muñoz, 2019](#)).

Es importante aclarar, siguiendo el planteo de los autores, que esta diferenciación no supone la imposibilidad de que coexistan modos de gobernanza; al contrario, la convivencia entre empresas públicas y privadas que explotan hidrocarburos es una práctica extendida en los países latinoamericanos, razón por la cual la gobernanza, en tanto concepto analítico, es “un recurso heurístico” que ayuda a abordar situaciones reales ([León y Muñoz, 2019](#)).

En definitiva, la noción de gobernanza aplicada al ámbito de la energía constituye un marco analítico y reflexivo que permite indagar cómo se toman y ejecutan las medidas por parte del Estado en dicho ámbito en sus vínculos con otros actores. Así, se posibilita comprender cómo y en qué contexto se trazan las decisiones políticas que regulan las condiciones de la explotación extractiva –y cuáles son sus consecuencias-, la apertura (o no) al sector privado, el régimen fiscal y la distribución de los beneficios al conjunto de la sociedad.

6 Ver sobre este punto los autores que hacen referencia al trabajo de Gary Stoker.

2. La gobernanza energética como tema de agenda: El caso argentino

Durante los años noventa, el sector energético argentino fue objeto de debate en la agenda pública a raíz de la privatización total tanto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) –encargada del *upstream*- que culminó en 1999 con la compra por parte de REPSOL, como de Gas del Estado; compañía que hasta 1992 estaba a cargo de las actividades del *downstream*.⁷ Tras décadas de funcionamiento en manos del Estado, la industria hidrocarburífera no quedó al margen del profundo proceso de apertura y liberación que atravesó la economía en su conjunto durante las administraciones de Carlos Menem (1989-1999). Aplicando la propuesta de León y Muñoz (2019), con la voracidad de las privatizaciones se pasó de un modo de gobernanza jerárquico donde el Estado tenía un “papel empresario, planificador y promotor del desarrollo” (Kozulj, 2000, p. 9) a un modo de mercado, con el argumento de la falta de eficiencia y modernización del rubro. Las privatizaciones no fueron la única medida que hicieron posible este cambio de gestión, sino que estas estuvieron acompañadas de la reestructuración de los marcos legales e institucionales con miras a poner fin al monopolio estatal y facilitar la presencia de actores privados, sean nacionales o extranjeros.

Producto de los cambios experimentados en el sector, el Estado solo se reservó la capacidad de intervenir para la autorización o no de exportaciones, dada la prioridad del abastecimiento doméstico, es decir, la energía ‘perdió’ su condición de bien estratégico. Esta situación, juntamente con la crisis que atravesó la economía nacional en 2001 y las medidas puestas en marcha tras la salida del régimen de convertibilidad en 2002⁸, sentaron las bases para la problemática energética adquiriera, a partir del siglo XXI, un lugar ascendente en la agenda política y económica del país (Ceppi y Lorenzini, 2019). Desde entonces, la gobernanza energética comenzó a transitar un camino sinuoso, complejo y en ocasiones contradictorio, cuyos ejes –mencionados previamente en el apartado introductorio-, se analizan a continuación.

7 Las actividades del *upstream* comprenden las fases de exploración y producción, mientras que el *downstream* abarca la refinación, el transporte y la comercialización.

8 Sistema monetario implementado a partir de 1991 que establecía un vínculo cambiario fijo entre el peso argentino y el dólar estadounidense (1 peso = 1 dólar). Post-convertibilidad se dispuso la congelación de los precios en boca de pozo y de las tarifas de los servicios públicos. Esto derivó en tensiones con los operadores energéticos por las dificultades en el abastecimiento (Visintini, et al., 2019).

2.1 La foto de la matriz energética

La matriz energética de un país es una representación cuantitativa de las principales fuentes de energía utilizadas. Si bien, su composición está determinada, en gran medida, por la propia naturaleza, los cambios que se presenten, a favor de uno u otro recurso, dependerán de las acciones de gobierno. Estructuralmente, la matriz energética argentina posee un alto porcentaje de participación de hidrocarburos, los cuales han tenido un comportamiento estable, ya que petróleo y gas natural pasaron de ocupar el 89 % de esta misma, en 1970, al 85 % en 2020. Las administraciones del FPV, como la gestión de Cambiemos mantuvieron y consolidaron esta tendencia, al igual que la expansión de la participación del gas natural en detrimento del petróleo.

Entre 2000 y 2020, el gas natural subió 7 puntos porcentuales (de 47 % a 54 %), mientras que el petróleo pasó del 41 % al 31 %, respectivamente.⁹ Cabe aclarar que este comportamiento no es privativo del presente siglo. La expansión del gas natural a nivel residencial, industrial y en la generación de electricidad ha sido una decisión política que se gestó en la segunda mitad del siglo XX con el objetivo, entre otros, de avanzar en el abastecimiento petrolero. Luego, con la construcción de los gasoductos de exportación hacia Brasil, Chile y Uruguay, entre 1997 y 2000 y, más tarde, el descubrimiento de yacimientos no convencionales en el sur del país, se generó el ambiente propicio para continuar sosteniendo un matriz energética anclada en la producción gasífera.

A pesar de sus diferencias ideológicas, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, por un lado, y Mauricio Macri por el otro, “habilitaron el retorno en fuerza de una visión productivista del desarrollo, asociada a la expansión del extractivismo, negando o escamoteando las discusiones de fondo acerca de las implicancias” económicas, sociales o ambientales (Svampa, 2017, p. 1). Ya sea con el FPV como con Cambiemos, el foco estuvo en la explotación hidrocarburiífera, puesto que las acciones para diversificar la matriz energética a favor de los renovables fueron más puntuales que integrales y jugaron un rol complementario (Lucero, 2021). A lo largo del período se encuentran medidas como el régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles (Ley 26.093/06), el régimen de fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica (Ley 26.190/06) y su correspondiente modificación con la Ley 27.191 (2015)¹⁰,

9 Estadísticas Interactivas del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) (<https://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/>)

10 Teniendo en cuenta la imposibilidad de cumplir con el esquema planteado en la Ley 26.190, en 2015 se acordó que, al 31 de diciembre de 2017, el 8 % de la generación de energía eléctrica debía satisfacerse con fuentes renovables, aumentando de forma gradual hasta el 20 % en 2025.

el proyecto para la promoción de la energía derivada de biomasa (PROBIOMASA) entre 2011 y 2015 (luego prorrogado), el programa de abastecimiento de energía eléctrica a partir de fuentes renovables (RenovAr), en 2016, y el régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red pública (Ley 27.424/17), entre otros (Lucero, 2021).

Dichas medidas redundaron en un comportamiento positivo de las energías renovables, ya que entre 2004 y 2019, su lugar en la generación de electricidad pasó de 1.4 % a 6.9 %, ¹¹ aunque sin poder alcanzar los objetivos planteados en materia de participación (12 % al 31/12/2019) o contrarrestar significativamente la presencia de gas en las centrales térmicas destinadas a electricidad.

En paralelo, se observa que el 2011 fue un año difícil y, a la vez, bisagra para el rubro energético. Cristina Fernández culminó su primer mandato en un contexto complejo, signado por el comportamiento negativo en materia de reservas, producción y gastos. Entre 2007 y 2011, las reservas de gas natural pasaron de 0.4 a 0.3 TCM y la producción experimentó un descenso de 43.6 a 37.7 BCM (BP, 2021). Por su parte, la balanza comercial de sector exhibió, luego de varios años, un saldo negativo de USD 2 916 millones en el ítem combustibles y lubricantes ¹², según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), a raíz de las importaciones crecientes de gas natural, gasoil, fueloil y gas licuado de petróleo (GNL). Por ello, la identificación en 2011 de Argentina por parte de la *Energy Information Administration* de Estados Unidos (EIA) como uno de los principales reservorios de gas no convencional técnicamente recuperables (*shale gas*) a nivel global (en segundo lugar después de China) obró como un ‘aliciente’ y encauzó el accionar estatal hacia el mundo de los no convencionales.

Cabe aclarar que si bien es habitual hablar de hidrocarburos convencionales y no convencionales, en realidad, lo que los distingue no se establece en su composición sino en las particularidades de los yacimientos donde se encuentran y las técnicas de extracción que se emplean. ¹³ En el caso de Argentina, la gran protagonista es la cuenca neuquina (provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza) donde está la formación geológica denominada Vaca Muerta, la cual encabeza la producción de *shale gas* y *tight gas* en el país.

11 Fuente: CAMMESA (<https://cammesaweb.cammesa.com/informe-anual/>)

12 El informe del organismo contempla los meses enero-noviembre.

13 Los hidrocarburos en yacimientos convencionales se caracterizan por albergarse en rocas con un alto grado de porosidad y permeabilidad, por lo que se utilizan las técnicas tradicionales de extracción mediante pozos verticales. En cambio, los yacimientos no convencionales son rocas poco porosas y permeables que requieren de la estimulación hidráulica (*fracking*) para poder obtener el recurso.

Ahora bien, la apuesta por los no convencionales no fue un hecho exclusivo de la administración de Fernández. Con sus particularidades, la gestión de Macri también vio en Vaca Muerta una oportunidad para generar negocios, atraer inversiones y descomprimir los problemas vinculados al abastecimiento de la producción nacional. Según el IAPG, entre 2014 y 2019 la producción de gas no convencional creció anualmente y a un ritmo constante (de 698 millones de m³ a 11 533 millones de m³), mientras que la producción de gas convencional evidenció un comportamiento oscilante, entre repuntes poco significativos y algunos descensos (de 40 786 millones de m³ a 37 815 millones de m³).¹⁴

De este modo, la explotación no convencional pasó de representar el 1.6 % del total de la producción gasífera argentina al 23.3 % en el período señalado. Un comportamiento similar se observa en la producción de petróleo no convencional, la cual en 2014 aportó el 3.2 % de la producción total, mientras que en 2019 lo hizo con el 18.6 %.¹⁵

2.2 El diálogo Estado-mercado

La distancia político-ideológica entre el FPV, entendido como un exponente del progresismo sudamericano del siglo XXI y Cambiemos, en su condición de “fuerza promercado, liberal y conservadora” (Natanson, 2017, p. 11) constituye, sin lugar a duda, uno de los elementos a considerar al momento de examinar la dinámica de la gobernanza energética del país. Como se desarrolla en las siguientes páginas, a pesar de sus diferencias, el kirchnerismo y Cambiemos compartieron –con sus particularidades- el modelo de gobernanza.

El FPV puso en marcha un modelo de gobernanza energética mixto, aplicando las ideas de León y Muñoz (2019), es decir, con elementos del modo jerárquico y de mercado, el cual desde la generalidad tuvo continuidad durante la administración Macri. Esto no implica desconocer la existencia de diferencias o rupturas a su interior. Al contrario, estas se reflejan en medidas que han marcado oscilaciones en la presencia estatal con respecto a los actores del sector privado, tanto nacionales como extranjeros.

Tomando como referencia el análisis pormenorizado de Bravo (2015) sobre la política hidrocarburífera de Kirchner y Fernández, se destacan un conjunto de acciones de índole coyuntural u operativo y otras de orden más disruptivo,

14 Estadísticas Interactivas del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) (<https://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/>)

15 Porcentajes obtenidos en base a las estadísticas interactivas del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) (<https://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/>)

vinculadas a darle potencialidad al Estado en el sector. Entre las primeras, se encuentran, fundamentalmente, el mantenimiento de los derechos de exportación al crudo (y derivados) y el gas natural, los subsidios al consumo y el congelamiento tarifario del gas natural y la electricidad, los fondos fiduciarios para atender los costos de las importaciones de gas y programas en el ámbito de la explotación y la refinación que procuraban dinamizar la producción hidrocarburífera mediante incentivos fiscales (Bravo, 2015).

En cambio, en el segundo grupo, se ubican la creación en 2004 de la Empresa Energía Argentina SA (ENARSA) –IEASA desde 2017, la expropiación del 51 % de YPF SA y Repsol Gas SA en 2012 (Ley 26.741) y la modificación del entramado normativo para incursionar en la explotación de los no convencionales. Por ley, ENARSA fue habilitada para operar en todas las fases del *upstream* y *downstream* hidrocarburífero y en las actividades *off shore* ya sea de manera individual o con la asociación de terceros con el objetivo de evitar situaciones de abuso derivadas de posiciones monopólicas u oligopólicas.

En términos accionarios, el Estado se adjudicó el 53 %, el 12 % fue para las provincias y el 35 % restante quedó abierto al sector privado. Debido a que las áreas hidrocarburíferas continentales estaban en manos privadas o de las provincias, ENARSA tuvo a su cargo la titularidad de los permisos de exploración y explotación de la plataforma continental. No obstante, sus resultados no han sido los esperados y las asociaciones con privados terminaron diluyéndose (Bravo, 2015),

Por su parte, la decisión de expropiar YPF Repsol tuvo lugar en un contexto que conjugó la crisis y la ‘esperanza’. Por un lado, el oficialismo lidiaba con la pérdida de recursos económicos, producto de las importaciones frente a la parálisis de la producción hidrocarburífera y, por el otro, el Estado argentino tenía parte de la ‘solución’ en sus manos a través de la explotación no convencional. Sin embargo, para que esta última fuera viable, el cambio de conducción del paquete accionario debía estar acompañado de un marco jurídico favorable a la atracción de inversiones y capital, en particular, del sector privado. En esta dirección se encuentran el Decreto 929/13 que creó un régimen de promoción de inversión para la explotación de los hidrocarburos y la Ley 27.007/14 que modificó la Ley Hidrocarburos (17.319/67) para atender todo lo relativo a los energéticos no convencionales.

Por su parte, el Decreto 929/13 dispuso la libre comercialización del 20 % de la producción en el mercado externo sin el pago de los respectivos derechos de exportación a partir del quinto año y la libre disponibilidad de las divisas en proyectos cuyas inversiones no fueran inferiores a USD 1 000 millones

(Decreto 929, 2013). Y entre los puntos más resonantes de la Ley 27.007/14 se encuentran aspectos como: la inexistencia de límites en el número de permisos de exploración por parte de una persona física o jurídica, el otorgamiento de concesiones de explotación de 35 años (con posibilidad de prórroga) y la inclusión, a partir del tercer año, a los beneficios del Decreto 929 a los proyectos con montos de inversión no inferior a USD 250 millones, entre otros (Ley 27.007, 2014; Bravo, 2015).

Como expresan Carbajales *et al* (2021), el gobierno de Fernández esperó contar con el control mayoritario de YPF para luego lanzarse a la búsqueda agresiva de inversiones para desarrollar la explotación de Vaca Muerta. El Decreto 929/13 y la Ley 27.007/14 obraron como puntapié para concretar dicho objetivo, resultando en la firma de acuerdos con compañías transnacionales tales como Chevron, Petronas o Dow.

Con Cambiemos, se observa un corrimiento del eje estatal en el rubro energético, si se lo contrapone con el gobierno que lo precedió. Un primer ejemplo se encuentra en la elección de Juan José Aranguren como jefe de cartera, un reconocido profesional en el ámbito del *downstream*, pero opositor a la expropiación de YPF en 2012 (Carbajales, *et al*, 2021). En la misma línea se establece la decisión, a través del Decreto 272/15, de fortalecer la participación de las provincias en la toma de decisiones competentes a la industria, mitigando así la presencia del Estado nacional en materia de planificación y otorgamiento de concesiones y permisos.

En el marco de su política de reducción del déficit fiscal, el cual había escalado, en parte, por las importaciones de energía en el segundo mandato de Fernández, la administración Macri accionó, conjugando el recorte de subsidios a la energía (electricidad, gas, GLP y petróleo y derivados), el aumento de tarifas y el lanzamiento de medidas para el arribo de inversiones provenientes de actores privados. Según datos oficiales, entre 2011 y 2015, los subsidios –representados en base al porcentaje del PIB– fueron ascendentes todo el período, pasando del 2 % al 3 % del PBI. A partir de 2015, estos iniciaron un camino decreciente, alcanzado el 1.4 % del PBI en 2019. Para Cambiemos este proceso fue posible por “el efecto conjunto de reducción del precio que recibe la oferta y, al mismo tiempo, un aumento de lo que paga la demanda” (Secretaría de Gobierno de Energía, 2019a, p. 1).

La persecución de inversiones se ancló en la Resolución 46-E (2017) del Ministerio de Energía y Minería que dio marcha al “Programa de estímulo a las inversiones en desarrollos de producción de gas natural proveniente de reservorios no convencionales”. Este consistió básicamente en el establecimiento de

un precio diferencial y superior al de mercado para la producción incremental de gas natural no convencional en la cuenca neuquina que luego se extendió a la cuenca austral (Carbajales, *et al*, 2021, p. 352). Dicha decisión contribuyó al fortalecimiento de la explotación; pero, al mismo tiempo, a la diversificación del escenario empresarial, ya que a partir de la misma el sector privado –nacional y extranjero– irrumpió con más fuerza en el rubro. Al finalizar el 2015 se registraron 1 254 pozos terminados de explotación no convencional (*shale* y *tight gas*), mientras que cuatro años más tarde la cantidad subió a 2 541 pozos (Secretaría de Gobierno de Energía, 2019b).

Con respecto a los actores protagónicos de este proceso, puede observarse, teniendo como referencia la cantidad de fracturas anuales informadas por las empresas que operan en Vaca Muerta que hasta 2017, que YPF tuvo una posición dominante en la actividad, con algunas participaciones ‘menores’ del sector privado. Entre 2017 y 2019, compañías como PAN, Total, Tecpetrol, Shell y Vista Oil, entre otras, escalaron en el ranking, generando como contrapartida la pérdida de algunos puntos en la participación de YPF al pasar del 53.6 % del total al 48.5 %.¹⁶

2.3 La energía en perspectiva interméstica

Los avatares experimentados por el sector hidrocarburífero a lo largo del período trascendieron el ámbito doméstico para impactar en la dimensión externa de la agenda estatal, en particular, en dos áreas de estrecha vinculación, a saber, la comercial y la político-económica. Tal como se anticipó oportunamente, las dificultades de abastecimiento derivaron en la necesidad creciente de importar gas natural, GNL y combustibles varios para satisfacer la demanda local. El correlato fue la existencia de una balanza energética deficitaria que resultó en la erogación de cantidades abultadas de divisas para hacer frente a las compras provenientes del exterior. Siguiendo el planteo de Goldstein *et al* (2016, p. 50-), a partir de la segunda mitad del presente siglo, la energía no tuvo un rol exclusivo en el deterioro macroeconómico, pero sí debe reconocérsele un “papel muy relevante” ya que convirtió “un problema sectorial en un problema de orden macroeconómico”.

A modo de ejemplo, tomando como referencia los años que reflejaron los picos de importaciones energéticas (2013 con el FPV con USD 10 304 millones y 2018

¹⁶ Estimaciones con base en la información de la Secretaría de Energía sobre la distribución de la cantidad de fracturas y la distribución horizontal (<https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/panel-de-indicadores/distribucion-de-cantidad-de-fracturas-y-metros-de-rama-horizontal>)

con Cambiemos con USD 6 238 millones) estas representaron, sin contar los subsidios, alrededor del 1.8 % del PBI y el 1.19 % del PBI, respectivamente.¹⁷

La búsqueda de energía en el mercado externo generó un reacomodamiento de los vínculos bilaterales, destacándose tres países sudamericanos: Bolivia, Chile y Venezuela, cuyos ascensos y descensos en la agenda externa estuvieron de la mano de las decisiones tomadas en el sector y de la continuidad/ruptura ideológica de las administraciones de turno.

Aquí surge la interrogante: ¿Qué particulares se destacan en cada uno de ellos? Por su parte, Bolivia, a diferencia de Chile y Venezuela, ha tenido una presencia estable en el capítulo energético del país. Más allá de ciertos altibajos en la intensidad de los contactos, los cuales se dieron durante la gestión Macri por la distancia ideológica con el Movimiento al Socialismo (MAS), el Estado andino ha sido –y continúa siendo- un socio clave en la provisión de gas natural. Si bien, las compras se iniciaron en 2004, la ‘sociedad’ energética cobró impulso tras la suscripción en 2006 del acuerdo entre ENARSA y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) por un período de 20 años que fijó volúmenes crecientes hasta alcanzar una cantidad máxima de 27.7 millones de m³. Durante los gobiernos de Cristina Fernández, el acuerdo sufrió ajustes técnicos y de orden operativo (cambios en la fórmula de precios y en los volúmenes pautados por año y el establecimiento de una garantía de pago) con el objetivo de proporcionarle al negocio un contexto acorde con la realidad de compra-venta de ambos países (Ceppi, 2019).

Las diferencias políticas entre el MAS y Cambiemos no fueron un impedimento para sostener la vigencia del acuerdo y tampoco alteraron su esencia. Las situaciones de tensión transcurridas en 2016 y 2018 entre las respectivas carteras energéticas por la existencia de dos deudas puntuales; una de USD 300 millones, correspondiente a la gestión de Fernández y la otra de USD 255 millones cuando ENARSA cambió su denominación a IEASA en 2017 y la discrepancia en torno a las cantidades de envío/adquisición de las compañías no pasaron el umbral del juego mediático.

Los volúmenes de compra-venta durante la presidencia de Macri fueron estables, evidenciando que tanto el MAS como Cambiemos apostaron a alimentar el costado pragmático de la relación. Entre 2011 y 2015 Argentina importó un

¹⁷ Los datos de las importaciones provienen de informes varios del INDEC sobre el intercambio comercial del país y contempla 11 meses (enero-noviembre). Las estimaciones de los porcentajes resultan de considerar los datos del PBI del Banco Mundial.

promedio de 14.92 millones de m³ diarios y entre 2015 y 2019 fueron alrededor de 15.80 millones m³ diarios.¹⁸

Ahora bien, el ascenso de Bolivia en la agenda externa argentina a raíz de la energía posee, como contracara, los vaivenes en los vínculos con Chile. En este caso, al poner el capítulo energético bajo la lupa, se identifican dos momentos bien definidos: el primero, marcado por los desencuentros durante el gobierno de Néstor Kirchner y el segundo, estructurado en sintonía cooperativa con Cambiemos al poder. A raíz de las dificultades para abastecer la demanda doméstica, en marzo de 2004, el gobierno argentino decidió, de manera intempestiva, racionalizar y en ocasiones suspender los envíos de gas natural a Chile, regulados por el Protocolo Gasífero de 1995. Dicha medida, tomada sin una comunicación previa, ocasionó una crisis política –la Crisis del Gas– puesto que Chile vio comprometido su propio abastecimiento (Lorenzini, 2019). La Crisis del Gas fue superada gracias a la buena sinergia que el vínculo exhibía desde la década del noventa, aunque sin adquirir la misma dinámica contractual que tenía con anterioridad a este episodio.

El retorno al capítulo energético se dio en 2016, cuando el gobierno argentino negoció el acuerdo entre IEASA y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) de Chile, para comprar gas natural en los meses de invierno, destinado a reemplazar las importaciones de gasoil; recurso que se utiliza en las centrales de generación eléctrica. Esta decisión recibió críticas y cuestionamientos, no solo por parte de las fuerzas políticas de la oposición, quienes argumentaban que el gas natural chileno era 128 % más caro que el boliviano, sino también por YPF, a quien se le adjudicó un incumpliendo en las cantidades exportadas de gas.

El exministro Aranguren justificó dicho acuerdo ante la imposibilidad de Bolivia de sostener su oferta de exportación –enviaba un promedio de 3.6 millones de m³ diarios menos- y de importar mayores cantidades de GNL frente a la capacidad plena de las terminales de regasificación (IEASA, 2016). Con respecto a los precios, el exfuncionario argumentó que el gas proveniente de Chile se adquiriría a USD 7.12 por millón de BTU, frente a los USD 12 por millón de BTU que se pagaba el gasoil (IEASA, 2016). Según los informes de IEASA, en 2016 se importaron 358 millones de m³ y 278 millones de m³ en 2017.

En 2018 otro evento se inscribió en la agenda energética bilateral: en el mes de octubre, Argentina retomó las exportaciones de gas natural de carácter interrumpible hacia Chile ante un incremento de la producción nacional por encima de la demanda doméstica. En términos de volúmenes, las exportaciones se

¹⁸ Información de YPF.

encuentran lejos de los montos enviados hasta 2009 (uno de los picos máximos fue en abril de 2019 con 7.5 millones de m³ por día), aunque, como expresa [Lorenzini \(2019, p. 24\)](#) “desde un punto de vista más bien simbólico, el regreso de la energía a la agenda bilateral tiene un valor positivo” al permitir aprovechar las oportunidades de complementariedad existentes.

Por último, el caso de Venezuela reviste una connotación especial. Comparativamente con Bolivia y Chile, su ascenso en la política exterior argentina en general y en la agenda energética, en particular, durante las administraciones del FPV puede catalogarse como novedoso, pero también ampliamente cuestionado por la falta de transparencia en las importaciones de fueloil y gasoil venezolano.

Los negocios energéticos, al igual que otros ejes de la agenda bilateral, fueron regulados a través del Convenio Integral de Cooperación (CIC), firmado en 2004, en el cual se estableció la creación de un fideicomiso para administrar la compra-venta de energía. ENARSA y CAMMESA enviaban las divisas de las compras de los hidrocarburos líquidos a favor de Petróleos de Venezuela SA (PDVSA), que posteriormente serían utilizados para comprar maquinarias y alimentos argentinos, de acuerdo con la letra del CIC ([Lorenzini, 2013](#)). Sobre este punto [Lorenzini \(2013, p. 273\)](#) explica con claridad que, en realidad, el fideicomiso era un instrumento de financiamiento para que ambos Estados importaran aquellos productos de interés, por lo cual, y sin dejar de estar presente, el dinero tenía un “valor simbólico”, en consonancia con los principios y postulados ideológicos sostenidos por Buenos Aires y Caracas en ese entonces.

Siguiendo con los lineamientos de la autora, el problema se presentaba no solo en la utilización de este mecanismo poco habitual, sino en el hecho que tanto las cantidades de los energéticos como los montos pagados no aparecían en las estadísticas oficiales –de ambos países– por lo que las especulaciones sobre corrupción se transformaron en moneda corriente ([Lorenzini, 2013](#)).

Según información periodística, en 2013, el gobierno argentino decidió finalizar las compras de fueloil a PDVSA y se estableció una refinación de la deuda de CAMMESA hacia el gobierno venezolano, estimada en USD 1 088 millones a pagarse en 22 cuotas ([Iprofesional, 16 de marzo de 2016](#)). De ese plan de pagos, la gestión Cambiemos heredó del FPV un saldo impago de USD 247 millones por parte de la empresa argentina que terminó siendo saldado en 5 cuotas ([Iprofesional, 16 de marzo de 2016](#)). Con esta medida, Argentina puso punto final al capítulo energético como tema de agenda bilateral, iniciándose en paralelo el descenso vertiginoso de Venezuela en la política exterior argentina en un contexto marcado por las profundas diferencias político-ideológico entre Macri y Maduro.

A modo de ejemplo de esta situación, se encuentran dos hechos claves: por un lado, el desconocimiento de la legitimidad de las elecciones celebradas en Venezuela en 2018 y el correspondiente “reconocimiento de la Asamblea Nacional como único órgano democráticamente electo en dicho país” y, por el otro, la aceptación de Elisa Trota, enviada por Juan Guaidó en calidad de presidente encargado, como embajadora en Argentina y, por ende “autoridad máxima de Venezuela” en el país (MRECIC, 10 de enero de 2019; MRECIC, 11 de octubre de 2019).

Conclusiones

Los avatares atravesados por el sector energético argentino a lo largo del presente siglo contribuyeron a potenciar el lugar de la energía como una problemática relevante y estratégica en la agenda nacional y en las discusiones académicas. En este sentido, la noción de gobernanza energética, en tanto herramienta analítica y conceptual, no solo ha permitido desentrañar cuáles han sido los aspectos centrales del período 2007-2019, sino que, además, invita a reflexionar de cara al futuro.

Las diferencias político-ideológicas entre las administraciones del FPV y Cambiemos, hacían conjeturar que entre ambos iban a prevalecer las rupturas –de orden radical- más que las continuidades en lo que respecta al modelo de gobernanza energética. Sin embargo, al recorrer los ejes de análisis seleccionados, se observa que Fernández y Macri compartieron el mismo modo de gobernanza; un modelo que combina la lógica jerárquica y de mercado, según los lineamientos de León y Muñoz (2019) y que, en realidad, los ajustes se presentaron a su interior. Estos se plasmaron en políticas y medidas orientadas, tal como indica la idea de gobernanza, a poner en ejercicio la autoridad del Estado sobre el rubro energético y el vínculo con otros actores, en particular, aquellos provenientes del sector privado.

En lo que implica la foto de la matriz energética, los datos señalan que los esfuerzos por diversificar las fuentes de energía y limitar la dependencia de los hidrocarburos han sido acotadas y de bajo impacto. El FPV y Cambiemos privilegiaron una lógica extractivista, anclada en la explotación del gas natural, más aún cuando los no convencionales se convirtieron en una especie de ‘salvataje’.

Por su parte, el vínculo del Estado con el mercado atravesó altibajos debido a la aplicación de políticas más restrictivas o más aperturistas, pero sin establecer una oscilación rotunda que redundara, a su vez, en un cambio de modelo de gobernanza. De hecho, sin ser la única medida, durante el gobierno de Fernández,

el país se inclinó con la expropiación de YPF, hacia un modo mixto entre lo público y privado, el cual tuvo continuidad durante la gestión de Cambiemos.

Por último, la gobernanza energética también reflejó su aspecto interméstico. En el ámbito de la política exterior, en particular, en la dimensión económica, con diferentes intensidades, la energía fue para sendos gobiernos un verdadero obstáculo, ya que las dificultades de abastecimiento representaron erogaciones constantes de las cuentas públicas. En cambio, en la dimensión política, la energía obró como núcleo de acercamiento o conflicto, según el gobierno de turno y la contraparte implicada. En la gestión de Fernández y en menor medida, en la de Macri, la energía apareció vinculada a la dimensión político-ideológica. Sin desconocer su existencia, los hechos dan cuenta que no fue el hilo conductor de los vínculos con Bolivia, Chile y Venezuela, sino los intereses coyunturales en juego.

De esta manera, los ejes recorridos en el presente artículo aventuran desafíos complejos para Argentina. La apuesta a un enfoque cortoplacista, centrado básicamente en la explotación gasífera –en especial la no convencional- sin atender debidamente al sector renovable, evidencia una planificación estatal con deficiencias y que expone al país a las vicisitudes de un contexto internacional signado cada vez más por la incertidumbre. Asimismo, los cambios en el sector, ligados a los giros partidarios, favorecen la implementación de decisiones coyunturales que opacan el tratamiento de la energía como un engranaje vital para el desarrollo del país.

Referencias bibliográficas

- Altomonte, H. y Sánchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Arroyo, A. y Perdiel, A. (2015). *Gobernanza del gas natural no convencional para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe*. CEPAL. División Recursos Naturales e Infraestructura.
- BP. (2021). Statistical Review of World Energy, 70th edition, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Bravo, V. (2015). Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del período 2003 a 2014. Fundación Bariloche-CONICET.
- Brower Beltramin, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: Delimitación y alcances. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía* (67), 149-162.
- Carbajales, J. J. (2021) (Coord). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenaria YPF a las actuales SABIE*. EDUNPAZ.
- Ceppi, N. (2019). Argentina y Bolivia durante la administración Macri: no nos une el amor (...). En M. E. Lorenzini y N. Ceppi (Eds.). *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI* (pp. 29-46). UNR Editora.
- Ceppi, N. y Lorenzini, M. E. (2019). La energía en la agenda externa argentina 2003–2015. El ascenso de Bolivia y Venezuela como reacción frente a la urgencia. *Estudios Internacionales*, 51(194), 11-41.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39242-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible-sintesis>
- Cussianovich, E. (2019). La gobernanza de los recursos naturales desde la mirada de los ciudadanos. En R. Sánchez (Ed.), *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza* (pp. 257-276). CEPAL.
- Decreto 929. (2013, 11 de julio). Poder Ejecutivo Nacional. Argentina.
- Energy Information Administration [EIA] (2011). World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States, <https://www.eia.gov/analysis/pdfpages/worldshalegasindex.php>
- Fontaine, G. (2010). *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. FLAC-SO Ecuador.

- Fontaine, G. y Puyana, A. (2008). Introducción. La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas. En G. Fontaine y A. Puyana (Coords.), *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (pp. 11-32). FLACSO Ecuador.
- Goldstein, E., Kulfas, M., Margulis, D. y Zack, G. (2016). Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014. *Realidad Económica* (298), 32-52.
- Integración Energética Argentina Sociedad Anónima [IEASA]. (2016). *Memoria y estados contables*.
- Kozulj, R. (2000). *Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina*. CEPAL. División Recursos Naturales e Infraestructura.
- Kozulj, R. (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina*. CEPAL. División Recursos Naturales e Infraestructura.
- León, M. y Muñoz, C. (2019). *Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales*. CEPAL. División Recursos Naturales y Desarrollo.
- Ley 27.007 (2014, 29 de octubre). *Honorable Congreso de la Nación Argentina*.
- Lorenzini, M. E. (2013). Las relaciones Argentina-Venezuela 2010-2013: Despejando los intereses en la trastienda ideológica. En A. Bologna (Comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato* (pp. 255-282). UNR Editora.
- Lorenzini, M. E. (2019). Las relaciones argentino-chilenas 2015-2019: La ampliación del ACE 35 y el regreso de la energía a la agenda bilateral. En M. E. Lorenzini y N. Ceppi (Eds.), *Zooms sudamericanos: Agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI* (pp. 11-28). UNR Editora.
- Lucero, M. (2021). Política energética, regalías hidrocarburiíferas y extractivismo en las provincias argentinas. El caso de Vaca Muerta (2011-2019). *Polis Revista Latinoamericana*, 20(58), 141-159.
- Mauricio Macri heredó una deuda de u\$s250 millones con Venezuela. (2016, 16 de marzo). *Iprofesional*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC]. (2019, 10 de enero). Información para la Prensa N.º 005.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC]. (2019, 11 de octubre). Información para la Prensa N.º 391.
- Natanson, J. (2017). La «ola amarilla» en Argentina. Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. *Nueva Sociedad*, (272), 4-12.

- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires. Documento CEDES. CLACSO.
- Sánchez, R. (2019) (Ed). *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. CEPAL.
- Secretaría de Gobierno de Energía (2019a). Argentina: Evolución de subsidios, oferta y demanda de energía 2015-2019. Gas, electricidad y petróleo, http://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/sintesis_balance/2019-11-20_SE_Subsidios_oferta_y_demanda_de_energia_Argentina_2015-2019_dist.pdf
- Secretaría de Gobierno de Energía. (2019b). *Balance de gestión en energía 2016-2019*, https://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/sintesis_balance/2019-12-09_Balance_de_Gestion_en_Energia_2016-2019_final_y_anexo_pub_.pdf
- Svampa, M. (2016). *Continuidades y radicalización del extractivismo en Argentina*. <http://maristellasvampa.net/continuidades-y-radicalizacion-del-extractivismo-en-argentina/>
- Visintini, A., Mamondi, V. D., De la Rosa, A. y Rosales, J. (2019). Análisis de las políticas energéticas (petróleo y gas natural) desde el abandono de la convertibilidad (2002-2015) [Jornadas] *52° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, Argentina, http://jifp.eco.unc.edu.ar/images/TRABAJOS_52/43.PAPER_JORNADAS_FINANZAS_PUBLICAS_CORDOBA_VISINTINI_MAMONDI_ANALISIS_DE_LAS_POLITICAS_ENERGÉTICAS_ARGENTINA_2002_2015_compressed.pdf



II. RESEÑAS

RESEÑA DEL LIBRO: *THE HACKER AND THE STATE: CYBERATTACKS AND THE NEW NORMAL OF GEOPOLITICS* DE BEN BUCHANAN

Valery Brais Chaves¹

ORCID: 0000-0003-3031-2251

Como si de agregar un nuevo utensilio a una caja de herramientas se tratara, aparece el uso de las habilidades cibernéticas en el plano de la política internacional. Esta es la temática principal del más reciente libro de Ben Buchanan, profesor de la Universidad de Georgetown; su alma máter.

Buchanan tiene un doctorado en Estudios de Guerra por el King's College London. Además, participa del proyecto de seguridad cibernética de la Universidad de Harvard donde realiza investigaciones sobre esta temática y gobernanza. Asimismo, ha escrito artículos sobre inteligencia artificial, ataques cibernéticos, ciberseguridad electoral y propagación de códigos maliciosos (CNAS, 2021).

The Hacker and the State: Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics fue publicado en el 2020, por la Universidad de Harvard, y abarca un periodo desde el 2005 hasta el 2018, tiempo que comprende sucesos como la influencia rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses.

La obra está compuesta por 13 capítulos que explican los procesos de las operaciones cibernéticas desde la perspectiva política y, para su comprensión, las divide en tres categorías: el espionaje, el ataque y la desestabilización. Para lograr esto el autor utilizó entrevistas de primera mano, documentación gubernamental, análisis técnicos forenses, documentos filtrados y el estudio minucioso de los informes, por parte de los medios de comunicación.

Todos estos instrumentos, en conjunto con su experiencia académica y profesional, le permiten presentar un libro que exhibe, de una manera muy completa, el funcionamiento de los ataques cibernéticos como un nuevo método de

¹ Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Internacional. Correo electrónico: vale.brais.98@gmail.com

governabilidad en las Relaciones Internacionales y que inciden en una nueva normalidad geopolítica.

En cada capítulo expone un caso de ataque cibernético donde los piratas o *hackers*, logran espiar, atacar o desestabilizar a su objetivo. Debido a la naturaleza técnica del tema, el libro trata de ser lo más entendible y claro posible para el público no especializado, por eso utiliza métodos de ilustración como las estrategias de las partidas de póquer, o bien, la analogía de fútbol y del boxeador desde sus primeras páginas.

La primera parte del libro expone las operaciones de espionaje de la agencia de inteligencia estadounidense contra integrantes del Consejo de Seguridad y *La Operación Aurora*, la campaña de espionaje china. Estos casos demuestran que los *hackers* pueden interceptar líneas telefónicas, espiar y alterar la información.

En la segunda parte del libro se explican el ataque perpetuado por Estados Unidos e Israel contra el proyecto nuclear de Irán y la operación *Shamoon*, el ataque realizado por Irán contra la empresa de petróleo Aramco de Arabia Saudita. Irán también fue el autor de la operación *Ababil*, un ataque cibernético contra las corporaciones financieras estadounidenses.

Este segundo apartado, también analiza el intento fallido de coerción realizado por Corea del Norte contra la empresa norteamericana *Sony Pictures Entertainment* y un ataque por *hackers* rusos contra Ucrania, evidenciando que también pueden sabotear, interferir y atacar proyectos estratégicos o de gran importancia para los Estados.

En la tercera y última parte del libro se abarcan los casos más largos y recientes de ciberseguridad, como las operaciones de interferencia en elecciones, en las cuales destacan las infiltraciones de los *hackers* rusos en las computadoras del Comité Democrático Nacional de Estados Unidos y los ataques contra la campaña electoral de Hillary Clinton.

También, se presenta el caso más referenciado del libro, las operaciones de *Shadow Brokers*, un grupo de *hackers* que se adueñó de muchos de los secretos de *The National Security Agency* (NSA) y, además, los multimillonarios robos perpetrados por *hackers* de Corea del Norte en bancos de diferentes partes del mundo. Esto, finalmente, manifiesta que tales individuos, también son capaces de exponer, robar, desestabilizar empresas y países.

Mediante estos casos, Buchanan explica las diferentes formas, técnicas y métodos de infiltración de los *hackers*. Desde el acceso a las bases de datos de las telecomunicaciones hasta códigos malignos y gusanos que llevan los nombres de *Worm cap6*, *Destover* (caso contra Sony), *Stuxnet and Wiper* (caso contra la NSA), *Shamoon* (ataque de Irán), *WannaCryCode* y *Juniper*; todos estos con la capacidad de infectar millones de computadoras en cuestión de pocos minutos.

Si bien es cierto las operaciones cibernéticas pueden enfrentar algunos obstáculos como el cifrado de los dispositivos, estos son minúsculos en comparación con el daño provocado, así lo menciona el autor:

Los chinos habían causado al menos treinta mil “incidentes de piratería” en el Departamento de Defensa... Copiaron alrededor de cincuenta terabytes de datos... Obtuvieron acceso a decenas de miles de contraseñas de usuarios militares y decenas de miles de registros de personal, incluidos los de generales y otros altos dirigentes (Buchanan, 2020, p. 77)².

En lo que al campo de las Relaciones Internacionales respecta, el libro representa un gran aporte en términos conceptuales por varias razones: visibiliza la presencia de los *hackers* desde hace alrededor de veinte años, como nuevos actores del escenario internacional; determina nuevas necesidades y prioridades, tanto gubernamentales como del sector privado, por obtener programas de actualización de *software*, *scanner* de antivirus, el monitoreo de la red de seguridad, entre otras herramientas orientadas a enfrentar la amenaza constante de ser un posible objetivo de ataque.

Además, el libro refuerza el vínculo entre la geopolítica y la seguridad, prueba de ello es que en los Estados que conforman *The Five Eyes*³, la mayor alianza de inteligencia del mundo en la cual participa Estados Unidos, tienen en común una ubicación favorable cerca de las costas que les permite alcanzar una cantidad importante de redes telefónicas y telegráficas de manera que pueden cubrir y supervisar prácticamente, todo el hemisferio oriental.

Las capacidades cibernéticas se caracterizan por su naturaleza secreta, el autor menciona que durante años se ha ignorado la manera en que las actividades secretas han modificado el mundo, esto es porque las operaciones solo tienen éxito si los otros Estados no se dan cuenta de lo que sucede. De esta manera,

2 Texto original en inglés: Chinese had caused at least thirty thousand “hacking incidents” in the Department of Defense... They copied around fifty terabytes of data... They gained access to tens of thousands of military users’ passwords and tens of thousands of personnel records, including those of generals and other senior leaders (Buchanan, 2020, p. 77).

3 The Five Eyes está conformado por Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos.

Buchanan expone que para gobernar un país se necesitan dos características principales *Signaling and Shaping*, esto significa señalización y modelado; respectivamente.

El libro concluye que, a diferencia de las armas nucleares y los métodos militares como la movilización militar, las operaciones cibernéticas no sirven para la señalización (capacidad para influir e indicar las posiciones de un Estado, para evitar el ataque), por el contrario, explica lo siguiente:

La mejor manera de conceptualizar las operaciones cibernéticas no es mediante paradigmas centrados en la señalización, sino a través del marco de modelado (*shaping*), arraigado en conceptos como el espionaje, el sabotaje y la desestabilización. Los Estados que cosechan más beneficios de la piratería son los que moldean agresivamente el entorno geopolítico para que llegue a ser más a su gusto, no los que tratan de insinuar, coaccionar o amenazar (Buchanan, 2020, p.10).⁴

Contrario a lo que expresa el libro, la importancia de la esfera digital y cibernética aumenta la brecha entre países como Estados Unidos, que ha creado alianzas con las más importantes compañías telefónicas y ha establecido estaciones en otros países como parte de su política exterior, en comparación con otros Estados que no cuentan con una ubicación propicia ni “con los diez millones de dólares anuales que invierten los países de *The Five Eyes* para mantener e incrementar su dominio en las redes” (Buchanan, 2020, p. 25). Y, aun así, esto puede no ser suficiente para combatir los grupos de *hackers* y su creciente propagación.

En esta caótica arena de operaciones cibernéticas como le llama el autor, el principal actor del libro –después de los diferentes grupos de *hackers*– es *The National Security Agency*, NSA, de los Estados Unidos. Sin embargo, de acuerdo con el texto, siempre se muestra como el actor atacado y no el atacante.

Caso tras caso revela como oponentes de Estados Unidos: Rusia, China, Corea del Norte o Irán realizan ataques contra la NSA o contra otros adversarios; según el libro, los perpetradores de los ataques son *hackers* de grupos criminales y regímenes autoritarios, sin embargo, las operaciones realizadas por la NSA son presentadas como necesarias, por ejemplo, para guiar las estrategias en las

4 Texto original en inglés: *The best way to conceptualize cyber operations is not through familiar signaling-centric paradigms, but through the framework of shaping, rooted in concepts like espionage, sabotage, and destabilization. The states that reap the most benefits from hacking are the ones that aggressively mold the geopolitical environment to be more to their liking, not the ones that try to hint, coerce, or threaten* (Buchanan, 2020, p. 10).

negociaciones, defender a los más vulnerables y, por supuesto, detener las posibilidades de ataques nucleares.

Mediante las operaciones cibernéticas, Estados Unidos puede combatir el crimen y atrapar a los asesinos, sin embargo, los rusos y los chinos las utilizan para obtener información para sobornos, robar grandes cantidades de dinero y generar daños millonarios en las empresas.

Este punto de vista es entendible si se toma en cuenta que el autor testificó ante el Comité Judicial del Senado de los Estados Unidos, con respecto a las operaciones de piratería rusa (CNAS, 2021), y es el encargado de informar periódicamente, a quienes integran el Congreso y su personal, sobre estos actos.

No se puede dejar de lado que *The Hacker and the State Cyber Attacks* es una obra escrita como una herramienta de política exterior estadounidense que representa un valioso aporte para las Relaciones Internacionales, la ciberseguridad, las Ciencias Políticas y la comunicación; al demostrar que todas estas áreas están interrelacionadas en un plano informático secreto.

El libro evidencia que la importancia de la esfera digital radica en ser un espacio donde la red de comunicación global, las compañías de Internet e, incluso, las computadoras personales, se convierten en las armas y los soldados en la cibernética. Estos aspectos son fundamentales para comprender los elementos que pueden amenazar la seguridad de los actores estatales.

Asimismo, representan una crítica a la concepción estatocéntrica de seguridad, enfocada en los gobiernos y el territorio. En definitiva, su lectura es obligatoria para entender que los *hackers* y las operaciones cibernéticas son actores determinantes no solo en la computación, sino en la geopolítica global.

Referencias bibliográficas

Buchanan, B. (2020). *The Hacker and the State Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics*. Harvard University Press. England.

CNAS. (2021). *Ben Buchanan*. Center for a New American Security. <https://www.cnas.org/people/ben-buchanan>

ENTRETEJIDO ESPLENDOR EN EL CORAZÓN
DEL MUNDO. RESEÑA DEL LIBRO FRANKOPAN,
P. (2018). *THE NEW SILK ROADS: THE PRESENT
AND FUTURE OF THE WORLD*. GRAN BRETAÑA:
BLOOMSBURY PUBLISHING PLC.

Raquel Arce Mora¹

ORCID: 0000-0002-7445-1600

El libro titulado *The New Silk Roads: The Present and Future of the World*, de Peter Frankopan, constituye una obra del 2018, que funge como secuela del texto *The Silk Roads: A new History of the World*, publicado en el 2015. Este escrito narra, detalladamente, los múltiples cambios políticos, económicos, geopolíticos, culturales, comerciales, tecnológicos e, incluso, ambientales, que ha experimentado el Sistema Internacional desde finales del siglo XX y hasta la actualidad, en los que se evidencia el auge significativo de Oriente, respecto a Occidente.

La obra literaria se compone de un total de cinco capítulos, precedidos por una introducción en la que el autor presenta los temas a tratar y recapitula lo abordado en su previo libro. Si bien, los apartados difieren entre sí, en cuanto a los tópicos en los que estos se enfocan, es posible afirmar que el conjunto de ellos se entreteje en un entramado literario muy profundo, el cual permite que las distintas temáticas explicadas se relacionen y complementen entre sí, desde un punto de vista geográfico, pero, fundamentalmente, geopolítico, lo cual resulta atractivo y enriquecedor para quien lee.

Aunado a lo anterior, se aclara que la presente reseña desglosa los temas que se explican en el libro de Frankopan, a través de secciones. De esta manera, no se hará referencia a cada capítulo del libro como grandes unidades, sino que se optará por recurrir a los apartados temáticos identificados desde una lectura crítica, con el propósito de profundizar en sus aspectos medulares.

1 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de la Cooperación Internacional. Correo electrónico: raquelarce0598@gmail.com

Es importante mencionar que, a pesar de que el texto de Peter Frankopan despliega una serie sustanciosa y multidisciplinaria de acontecimientos que han ejercido una influencia significativa sobre el Sistema Internacional a través de las décadas, y desde los distintos países y regiones geográficas, dichos eventos cuentan con un común denominador que demuestra que, política, económica, cultural e históricamente, las mayores fuentes de poder del mundo se han desplazado de Occidente hacia el Corazón del Mundo (*Heartland*), concepto que en los estudios de la Geopolítica, hace alusión a las tierras de Eurasia que una vez conectaron a la Antigua Ruta de la Seda.

Si bien nos hemos acostumbrado a adoptar e imitar las tendencias culturales, sociales, musicales, económicas y políticas de Occidente, es cada vez más notorio el estancamiento de este, con respecto al crecimiento acelerado de Oriente y de su influencia geopolítica a lo largo y ancho del planeta. Y es precisamente este cambio trascendental el eje central que expone Frankopan en su obra.

Así, se logran identificar tres grandes secciones temáticas que servirán de fundamento para el desarrollo de esta reseña: en el primer apartado, se realizará un recuento histórico de varios eventos que han transformado el Sistema Internacional, desde finales de la Guerra Fría; en el segundo, se enfocará en el ascenso de Oriente, en contraposición a Occidente; y en el tercero y último, se hará referencia a algunas predicciones sobre el futuro por parte del autor.

En la primera sección del libro, Frankopan realiza un minucioso recuento histórico que permite comprender por qué razón, a lo largo del tiempo, se han desarrollado proyectos como lo es la nueva Ruta de la Seda. Este ambicioso plan no se limita a una única conexión geográfica en Eurasia, sino que consiste en variadas rutas y trayectos, tanto geográficos, intelectuales, culturales y geopolíticos; los cuales son el producto de un numeroso conjunto de eventos transnacionales que se han encargado de moldear el Sistema Internacional del siglo XXI.

De esta manera, queda claro que la ambición oriental de extenderse por el mundo, trasciende un aspecto meramente geográfico, y alcanza niveles geopolíticos, en los cuales se tocan asuntos multidimensionales, como lo son la cultura, la economía y la política.

El autor establece las diferencias entre la nueva Ruta de la Seda y la antigua, la cual radica en la naturaleza transnacional e internacional del proyecto actual, incorporando múltiples intereses políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales e intelectuales, de distintos actores que conforman el Sistema Internacional, y no solo de algunos pocos países poderosos.

El autor enfatiza en los múltiples cambios que ha enfrentado el Sistema Internacional y que incluyen a una serie de actores y fenómenos de naturaleza no estatal con interacciones en forma de red. En este nuevo mundo, Occidente pierde fuerza ante la emergencia de las economías asiáticas que cada vez adquieren más poder.

Para ejemplificar lo anterior, el autor menciona que para el 2017, ninguna de las diez economías de mayor crecimiento en ese periodo se encontraba en Occidente, y que países como India, Pakistán, Rusia, China, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, cada vez ven mayores aumentos en su Producto Interno Bruto (PIB), así como reformas importantes en el nivel social, ambiental y de Derechos Humanos.

Dicha descripción invita a las personas lectoras a aventurarse en un viaje intelectual donde Oriente se reposiciona, mientras Occidente se fragmenta y rezaiga; prueba de ello es la creciente dependencia de las economías europeas de sus socios asiáticos, especialmente China.

Por su parte, el segundo gran apartado temático identificado, incluye los capítulos dos y tres, titulados, respectivamente: *Las rutas hacia el Corazón del Mundo* y *Las rutas hacia Beijing*. Esta sección profundiza el argumento de que Oriente progresa con velocidad, mientras que Occidente se encuentra cada vez más dividido y estancado, aunque hace énfasis en el hecho de que el crecimiento asiático se encuentra estrechamente vinculado con las economías más poderosas como Estados Unidos y algunos países de Europa, por lo que se alega que el desarrollo de Oriente se da a expensas de Occidente.

En este contexto el autor establece que no es que Occidente haya dejado de crecer del todo, sigue avanzado, pero más lentamente comparado con Oriente; lo anterior dado que muchos de los países considerados como occidentales han optado por aislarse, fragmentarse y dejar de cooperar entre sí.

Esta estrategia se opone a la adoptada por los países que conforman el Corazón del Mundo, quienes han sido motivados, específicamente por China y sus intereses en materia de política exterior, orientados a construir un mejor futuro, mayor prosperidad y relaciones más estables con los países vecinos y distantes; esto con la finalidad de demostrar que un gran proyecto, en este caso la Nueva Ruta de la Seda, puede unir a habitantes de todo el mundo, sin importar aspectos culturales, étnicos y religiosos. Lo anterior ha provocado que China opte por más cooperación, comercio y vínculos de transporte con otros países de Eurasia y del resto del mundo.

La fragmentación y el rezago de Occidente, Frankopan la evidencia en el caso de los Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump, cuando el país se retiró de múltiples foros y acuerdos multilaterales como lo fuera el Pacto Transpacífico y el Acuerdo de París sobre cambio climático. Mientras que el proyecto de la Unión Europea recibió un gran golpe cuando, en 2016, ciudadanos británicos votaron en un referéndum para retirar a su país de la Unión Europea, bajo el alegato de tener más pérdidas que ventajas al ser un estado parte de esta agrupación.

Por otra parte, mientras en algunas regiones de Occidente prevalece la división, el autor explica que en Oriente y, sobre todo en Asia central, se busca continuamente, maneras de trabajar en equipo. Por ejemplo, en el 2017, los presidentes de Turkmenistán y Uzbekistán inauguraron un puente ferroviario cerca del río Amu Darya en Farab, una importante intersección que ayudará a mejorar las conexiones entre los dos estados, y que puede facilitar, en el futuro, relaciones comerciales con países más lejanos. De igual forma, se mencionan los pactos relacionados con cooperación académica y con construcción de oleoductos entre Afganistán y Tayikistán.

Un acuerdo importante es el TANAP, el cual entró en vigor en junio de 2018 y vincula un campo de gas natural en Azerbaiyán con el sureste europeo. Este acuerdo es uno de los múltiples proyectos que conecta países ricos en recursos de Asia. También, es posible identificar el CASA-1000, el cual transmite excedentes de energía generada de plantas hidroeléctricas en Tayikistán con Pakistán y Afganistán.

O bien, la cooperación en materia de seguridad, evidencia de ello fue la conferencia en Samarcanda, en donde representantes oficiales de repúblicas de Asia central, Afganistán, Rusia, China, Turquía, Irán, India y Pakistán, se reunieron para discutir formas de trabajar en conjunto, para luchar contra el terrorismo, el extremismo religioso y el crimen organizado transnacional.

Este segundo apartado temático se concluye con la afirmación del autor sobre que, si en el pasado todos los caminos llegaban a Roma, hoy conducen a Beijing; situación en la que los países latinoamericanos no están exentos de esta fuerte influencia de Oriente, lo cual se ha evidenciado en la importante presencia de China en la región.

Finalmente, en el tercer apartado temático que comprende los capítulos cuatro y cinco, *Las rutas hacia la rivalidad* y *Las rutas hacia el futuro*, respectivamente, el autor reflexiona, a modo de cierre, afirmando que si bien, el futuro del Sistema Internacional es incierto, la constante debería estar en la creación y el

fortalecimiento de alianzas duraderas, como un arte y un proceso lento que trae recompensas a largo plazo, así, construir, mantener y cultivar dichas relaciones toma tiempo y requiere inversión. La evidencia de esto se ha visto en casos tan variados como las relaciones entre Estados Unidos – Catar o Estados Unidos - Arabia Saudí.

Lo contrario se ha evidenciado en la turbulenta relación entre Estados Unidos y China, así como Estados Unidos e Irán, vínculos caracterizados por tensiones innecesarias y amenazas que han obstaculizado el crecimiento económico y el desarrollo social de los involucrados. Ante esto, el autor predice que Oriente, y específicamente China, continuará creciendo con gran velocidad, a expensas de Occidente, que si bien, no dejará de crecer, lo hará de un modo más lento, debido a las divisiones existentes en la región y a la falta de cooperación.

Por otro lado, es muy posible que China continúe extendiendo su influencia económica y geopolítica, no solo en Asia, sino en el resto del mundo. Lo anterior, se evidencia desde ahora, a través de distintas políticas de la nueva Ruta de la Seda, así como de proyectos de cooperación, desde China hacia el resto del mundo, e inversión extranjera directa desde el gigante asiático.

En conclusión, nos encontramos inmersos en un Sistema Internacional de acelerado cambio, cuya situación actual se aleja de la estática imagen que se manifestaba a finales de la Guerra Fría. De este modo, no es un hecho que quienes ostentan el poder hoy, lo vayan a hacer en el futuro; y cómo Oriente, en este proceso de reposición, pueda determinar no solo el rumbo de la economía, sino de la política mundial y aspectos variados de la sociedad como lo son modas, la vestimenta, los destinos turísticos, el cine y la música.

Si bien nos hemos acostumbrado a las influencias culturales y musicales de Hollywood, y a las normas de libre comercio que predominan en Occidente, es muy probable que, dentro de poco tiempo, sea Oriente quien lidere dichas pautas comerciales, culturales, políticas y sociales. De este modo, si Occidente pretende reafirmar su fortaleza en el mundo, es aconsejable que abandone las líneas divisorias y opte por cooperar y establecer alianzas estratégicas con Oriente.

De esta forma, la obra de Peter Frankopan constituye un texto que confronta al Sistema Internacional en su conjunto y que resalta, desde distintas dimensiones, el traslado del poder e influencia mundial, desde un hemisferio al otro, de forma acelerada, y dejando huellas bastante significativas.

Esto demuestra que nunca se debe dar por sentado la estructura del Sistema Internacional como algo estático, sino que se debe percibir como un conjunto de interacciones activas, dinámicas y complejas entre distintos agentes, que convergen y transforman el mundo con el paso del tiempo.

Referencias bibliográficas

Frankopan, P. (2018). *The New Silk Roads: The Present and Future of the World*. Gran Bretaña: Bloomsbury Publishing Plc.

Esta revista se imprimió en el 2022 en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad, consta de un tiraje de 75 ejemplares en papel bond y cartulina barnizable

2646-22-PUNA