



93.1



REVISTA
RELACIONES
INTERNACIONALES

Enero-Junio de 2020

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL.....	7
I. ARTÍCULOS.....	17
LA DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA DEL INTERÉS ESTATAL: EL ATLÁNTICO SUR OCCIDENTAL Y SU RELEVANCIA PARA ARGENTINA The geopolitical dimension of the State interest: the Western South Atlantic and its relevance for Argentina <i>Ezequiel Magnani</i>	19
LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: UN ESTADO DEL ARTE The analysis of Colombian Foreign Policy: a state of the art <i>Carlos Hernán González Parías</i> <i>Juan Camilo Mesa Bedoya</i>	41
LA POLÍTICA EXTERIOR DE COREA DEL SUR PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD COLECTIVA CON COREA DEL NORTE South Korea's foreign policy for the reconstruction of a collective identity with North Korea <i>Alex Mauricio Maldonado Méndez</i>	63
GEOPOLÍTICA Y MEDIO AMBIENTE: INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS INTERESES GEOPOLÍTICOS EN EL ÁRTICO Geopolitics and Environment: Incidence of climate change and geopolitics interests in the Arctic <i>Javier Johanning Solís</i> <i>Carlos Alberto Peña Menjivar</i>	83

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD PALESTINA EN CHILE The Origin and Evolution of Palestinian Community in Chile <i>Julieta Espín Ocampo</i>	113
II. RESEÑAS	133
PERSPECTIVA DE LA HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA ESCUELA ESPAÑOLA. RESEÑA DEL LIBRO: NEILA, J. ET AL. (2018). <i>HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES</i> . MADRID: ALIANZA EDITORIAL. Perspective of the history of International Relations of the Spanish School. Book Review: Neila, J. et al. (2018). <i>Historia de las Relaciones Internacionales</i> . Madrid: Alianza Editorial. <i>Roger Alfonso Sánchez Soto</i>	135
NUEVAS PROPUESTAS PARA VIEJOS DESAFÍOS: DESENMARAÑANDO EL RÉGIMEN DE CAMBIO CLIMÁTICO. RESEÑA DEL LIBRO: LUTERBACHER, U. Y SPRINZ, D.F. (EDS). (2018). <i>GLOBAL CLIMATE POLICY: ACTORS, CONCEPTS AND ENDURING CHALLENGES</i> . CAMBRIDGE: THE MIT PRESS New Proposals to Old Challenges: Unraveling the Climate Change Regime. Review: Luterbacher, U. & Sprinz, D.F. (eds.). (2018). <i>Global Climate Policy: Actors, Concepts and Enduring Challenges</i> . Cambridge: The MIT Press <i>Rajesh Chapagain Masis</i>	141

Las fracturas generadas por el COVID19 y las Relaciones Internacionales

La disciplina académica de Relaciones Internacionales tiene como una de sus certezas la probabilidad del cambio. El cambio, más que una variable es una constante cuando se examina la dinámica global, estos cambios pueden ser graduales, o pueden ser abruptos, no obstante, siempre implicarán estrategias de adaptación frente a las nuevas dinámicas que se deriven de aquello. La llegada del COVID19, como se comentó en el Editorial del número anterior (92.2), ha generado una ruptura a lo que comprendíamos como la “normalidad” de nuestras vidas, planteando preguntas sobre si habrá un retorno a un estadio previo, o si debemos esperar una nueva forma de convivencia, tanto en el plano subjetivo como en el de las relaciones sociales en sus diversas escalas, desde lo comunitario hasta lo internacional.

Desde una perspectiva de las tendencias globales, la situación de pandemia no puede considerarse como inesperada, lo que no significa que las sociedades nacionales e internacional se encontrarán preparadas para una respuesta efectiva. Desde el año 2005 el Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan había señalado en su reporte “Un concepto más amplio de la libertad”, que las enfermedades infecciosas mortales podrían poner en peligro la seguridad y la paz internacionales (p. 33), y que para su enfrentamiento se requería “una respuesta internacional concertada” (p. 22), alertando la importancia de dotar de medios a la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos de la Organización Mundial de la Salud (p. 30), para citar un ejemplo. Y ese mismo año, en el marco de la Unión Europea, la mayoría de sus países contaba con planes frente a pandemias (ECDC, 2007).

El siglo XXI se podría caracterizar con la presencia de brotes epidemiológicos, que a su vez expresan las desigualdades sociales y sanitarias en el ámbito global a la hora de su enfrentamiento. Se pueden destacar los casos de la gripe aviar (H5N1), con picos por el año 2003 y una tasa de letalidad del 60% (CDC, 2015); la gripe porcina (H1N1) detectado en humanos por el año 2009; el síndrome respiratorio de oriente medio (MERS) reportado por el año 2012 con una tasa de letalidad del 35% (CDC, 2019), o el ébola, que es un virus descubierto desde 1976 pero cuyo brote entre 2014-2016 generó un gran impacto sanitario en África

ca específicamente (OMS, 2020). Esta dinámica ha establecido un nuevo precedente cuando en 2014 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas consideró al ébola como una “amenaza a la paz y la seguridad internacional” mediante la Resolución 2177, siendo la primera vez que se consideró un asunto de salud pública como una amenaza, especialmente por su rápida propagación y su alta letalidad (Svicevic, 2020).

Se estima que el ébola “infectó a unas 28 000 personas en el transcurso de dos años” pero el COVID-19 “ha logrado este número en poco menos de dos meses y, de hecho, se acerca a siete veces el número de infecciones de ébola” (Svicevic, 2020), tal es así, que según una encuesta del Pew Research Center para las personas estadounidenses el COVID19 llegó a constituir la primera amenaza para los Estados Unidos, por encima del terrorismo o la proliferación de las armas nucleares (2020). Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, el COVID19, como la amenaza global que ha definido el 2020, puede enmarcarse analíticamente en tres grandes fracturas: la primera entre lo individual y lo colectivo; la segunda entre la inclusión y la exclusión, y la tercera entre los ganadores y los perdedores.

Primera fractura individual-colectivo

La crisis suscitada por la propagación del COVID19 ha despertado una serie de tensiones que abarcan las respuestas individuales (unilaterales o estatocéntricas) frente a las respuestas colectivas (multilaterales y cooperativas). Como mencionaba el Secretario General de Naciones Unidas desde 2005, la propagación de enfermedades infecciosas mortales requería el fortalecimiento de la institucionalidad internacional, y el accionar concertado entre los países. No obstante, la actual pandemia ha puesto en evidencia comportamientos de “autoayuda” en palabras de Waltz, donde algunos Estados han puesto lo nacional frente a lo comunitario/internacional.

Como ejemplos concretos se tiene a Estados Unidos cuando mediante la Ley de Producción para la Defensa que data de la década de 1950, pretendía que la empresa 3M no vendiese cubrebocas a terceros países (New York Times, 2020). En el caso de Europa se han suscitado también tensiones entre el proyecto regional y las aspiraciones nacionales, así ocurría que al inicio de la crisis algunos Estados miembros de la Unión Europea tomaron la decisión “de restringir o prohibir exportaciones –en un caso de hasta 1.324 productos, incluido el paracetamol y aparatos médicos– contribuye[ndo] al riesgo de carencias en otros Estados miembros” (El País, 2020a), además del cierre de fronteras externas,

que la consideraron como un revés a la zona Schengen afectando a las personas turistas partes del acuerdo (El País, 2020b).

Esta fractura ha visto el resurgimiento del Estado moderno y su “trampa territorial” en palabras de Agnew (2005), cuando se reimplanta la división entre lo interno y lo externo a partir de los límites fronterizos y el pretendido control estatal de todo lo que ocurre dentro de su jurisdicción. A su vez, esta vuelta del Estado ha atizado aún más el cuestionamiento del multilateralismo, por su incapacidad de acción o por percibirse como sesgado en favor de unos intereses respecto de otros. A pesar de que en 2014 el Consejo de Seguridad denominó al ébola como una amenaza internacional facilitando el fortalecimiento de sistemas de salud; la canalización de recursos; estrategias para el fomento del comercio y la economía; y el establecimiento estándares de acción; en el caso del COVID19 la concertación en la máxima instancia para asuntos de seguridad se ha visto paralizada. Como razón fundamental para la inacción se tienen las persistentes diferencias políticas entre sus integrantes; entre Estados Unidos y China se relaciona con el interés del primero por caracterizar al COVID19 como un “virus chino”, lo cual resulta inaceptable; y en el caso de Rusia, este buscaría aliviar las sanciones que recaen sobre sus hombros para poder enfrentar la pandemia, lo cual implicaría anidar temas que no necesariamente están conectados entre sí (Asharq Al-Awsat, 2020). Además de esta situación, Estados Unidos decidió suspender el financiamiento a la Organización Mundial de la Salud, acusándola de “mala gestión y el encubrimiento de la propagación del coronavirus” además de beneficiar los intereses de China (DW, 2020).

Segunda fractura inclusión-exclusión

Esta fractura de la inclusión-exclusión es entre “nosotros” y “ellos”. Con la vuelta del Estado moderno la dinámica de las fronteras cobra una nueva relevancia, pues una de las principales medidas frente a la propagación del COVID19 ha sido el cierre de fronteras para el tránsito de personas, manteniéndose en lo esencial el intercambio comercial. Según la CEPAL el impacto económico asociado a la pandemia afectará a la región latinoamericana de forma significativa, estimando un incremento del desempleo en diez puntos porcentuales, aumentando el número de personas pobres de 185 a 220 millones de un total de 620 millones de habitantes, así como la pobreza extrema pasando de 67,4 a 90 millones (CEPAL, 2020), y en relación con el turismo “se calcula que si la prohibición de viajes a causa del virus se prolonga por uno, dos, o tres meses, la actividad turística en el Caribe, por ejemplo, en 2020 se contraería en 8%, 17% y 25%, respectivamente” (CEPAL, 2020).

La restricción a la movilidad humana se estima una de las medidas más eficaces para evitar la propagación del virus, no obstante, diversas reflexiones llaman la atención que el riesgo de contagio puede afectar más a las personas con niveles bajos de ingreso; mientras que la población con mayores ingresos puede contar con más estrategias para reducir su contacto social. Para el *World Food Program*, las poblaciones que “viven en países con graves déficits de desarrollo, capacidad gubernamental limitada y, lo que es más importante, infraestructura de salud deficiente” plantean mayores riesgos, dentro de ellos destacan a la población refugiada o desplazada (WFP, 2020). El Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterrez, señala que las mujeres serán de las más afectadas, especialmente “el gran número de hogares encabezados por mujeres en situaciones de conflicto” (2020). Otra tensión provista por el resurgimiento del Estado moderno es la caracterización del virus con un rasgo étnico, causando gran controversia. Al señalarse el “virus chino” se estigmatiza una población generando conflictos que van desde el ámbito del bienestar físico de las personas asiáticas, quienes pueden ser objeto de actos violentos, hasta el nivel diplomático y político obstaculizando la posibilidad del diálogo.

Las personas que viven en países con sistemas de salud más precarios encuentran mayores retos para transitar hacia países con sistemas de salud más robustos, lo que lleva al uso de medios irregulares en su travesía o a evitar los establecimientos de salud por temores de deportación dado su estatus migratorio. Adicionalmente, se genera una estigmatización del extranjero con el cierre de fronteras, al verle como sospechoso por su origen étnico; además, de la división generada por la estructura social, donde las poblaciones más vulnerables al gozar de menor estabilidad económica deben enfrentarse con situaciones de mayor exposición frente al virus, como ocurre en Estados Unidos donde la población latina y afro sufre altas tasas de contagio por el tipo de puestos laborales que desempeñan (BBC, 2020).

Tercera fractura ganadores-perdedores

Hace unas décadas Susan Strange denunciaba que la estructura económica internacional funcionaba como una ruleta, donde todos los actores económicos podrían resultar perjudicados, pero solo pocos tenían la oportunidad de apostar y definir las reglas del juego. En la economía política internacional hay ganadores y perdedores, y en el caso de la pandemia del COVID19 no se puede hacer la excepción. Una primera reflexión se relaciona con los límites de la globalización, como se mencionó en la primera fractura, en la dinámica del intercambio comercial los países estaban dispuestos a utilizar medidas nacionales para afectar el comercio global, específicamente restringiendo exportaciones

de productos sensibles. Esto conlleva a poner en entredicho los beneficios de la alta dependencia y la asimetría en materia comercial, especialmente cuando las reglas del juego se observan desde una lógica de la seguridad nacional, y no desde la interdependencia.

Otro aspecto que se ha considerado en esta lógica ha sido el balance sobre la eficacia de las respuestas en función de los sistemas políticos, donde se aprecia la respuesta china para contener la propagación del virus a pesar de restringir la libertad y el bienestar de su población, frente a Estados Unidos donde las políticas se han basado en prejuicios del presidente Trump y un sistema sanitario debilitado y excluyente. Esta tensión se enmarca en el profundo cuestionamiento que enfrenta el orden liberal internacional, y especialmente el revés democrático característico del siglo XXI (Freedom House, 2020). Así las cosas, para el 28 de mayo de 2020 Estados Unidos era el país con más contagios 1 700 000 y más decesos 100 000 personas a nivel mundial, poniendo en entredicho su capacidad para ejercer liderazgo y ser ejemplar (Universidad John Hopkins, 2020). En este aspecto se hace necesario un balance más amplio, ha habido casos de democracias con un manejo exitoso de la pandemia, como ha sido Costa Rica con una tasa de mortalidad del 1 %, con uno de los mejores desempeños en América Latina.

La competitividad mundial va más allá del COVID19, ante lo que subyace una pugna en torno a la hegemonía en el orden mundial. Para Boaventura de Sousa Santos, en la actual coyuntura Estados Unidos necesita “neutralizar el liderazgo de China en cuatro áreas: la fabricación de teléfonos móviles, las telecomunicaciones de quinta generación (inteligencia artificial), los automóviles eléctricos y las energías renovables” (2020, pp. 25-26), de allí su interés por asociar el coronavirus con China para generar una falta de confianza en el gigante asiático, y justificar su guerra comercial. Esta pugna por el orden mundial persistirá durante las próximas décadas, al preverse una mayor centralidad asiática en el devenir económico mundial (Méndez-Coto, 2016), lo cual tendrá un correlato en otras áreas temáticas sensibles como la seguridad o las instituciones internacionales. En este escenario, China ha venido cambiando su táctica de pasividad e introspección, desafiando cada vez más a Estados Unidos y occidente en el plano comunicacional, lo que incluye un manejo ofensivo su diplomacia digital para defender y promover sus intereses (BBC, 2020b).

Desde el punto de vista de los grandes ganadores en el marco de la pandemia se encuentran las empresas basadas en la tecnología y productos electrónicos. La limitación del contacto físico ha llevado ajustes en los modelos de consumo y entretenimiento, según Joshi (2020) se ha visto como tendencias una aceleración en “el cambio de pagos en efectivo a pagos digitales”, también “la tenden-

cia emergente de traer al lugar de trabajo el dispositivo propio” fortaleciendo la posición de empresas de productos electrónicos como Microsoft, además, el teletrabajo requiere de soluciones tecnológicas de allí el despeque de plataformas como ZOOM. En el ámbito de la salud, la competitividad se traslada a la producción de la vacuna frente al virus que causa el COVID19, donde pugna lo privado versus lo público, habiendo iniciativas para que se liberen los hallazgos médicos, lo que choca con los intereses de las grandes compañías, mientras que la competencia por la producción y provisión de insumos médicos continúa siendo una constante. Otro de los grandes ganadores han sido las plataformas de ventas en línea, especialmente notable el caso de AMAZON.

En términos de los perdedores por el impacto del COVID19 se encuentra una pléyade de empresas y sectores de la economía, para comenzar en el ámbito de la energía se ha suscitado una pugna en el marco de los países productores de petróleo, especialmente entre Rusia y Arabia Saudita, quien incrementó su producción aunado a la desaceleración económica, lo que conllevó a un desplome de los precios (Semanario Universidad, 2020). En esa lógica, las restricciones de viaje han afectado de una forma significativa a las aerolíneas, poniendo en aprietos a grandes regionales como AVIANCA (BBC, 2020c). El sector turismo enfrenta graves desafíos, especialmente a países que se encontraban en la temporada alta cuando golpeó la pandemia como los ubicados en zonas tropicales, tal es el caso de Costa Rica donde este representa hasta el 6.3 % de su Producto Interno Bruto (La República, 2020).

Al igual que la pandemia del COVID19 ha despertado grandes interrogantes en la comunidad internacional, la RevistaRI continúa haciendo esfuerzos por lograr captar las temáticas más acuciantes de la agenda, y someter a prueba el instrumental teórico provisto por la disciplina académica. En el número 93.1, correspondiente a enero-junio de 2020, se ofrece un conjunto de artículos con temáticas diversas, desde la geopolítica, pasando por la política exterior y la construcción de las identidades, cristalizando la diversidad temática característica de nuestra era. Las personas lectoras encontrarán los siguientes aportes: “La dimensión geopolítica del interés estatal: el Atlántico Sur Occidental y su relevancia para Argentina”, de Ezequiel Magnani (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina); “Los análisis de la política exterior colombiana: un estado del arte”, de Carlos Hernán González Parías y Juan Camilo Mesa Bedoya (Institución Universitaria Esumer, Colombia); “La política exterior de Corea del Sur para la reconstrucción de una identidad colectiva con Corea del Norte” de Alex Mauricio Maldonado Méndez (FLACSO, Ecuador); “Geopolítica y Medio Ambiente: Incidencia del cambio climático y los intereses geopolíticos en el Ártico”, de Javier Johanning Solís (Universidad de Costa Rica) y Carlos Alberto Peña Menjivar (Universidad Nacional, Costa Rica), y “Origen y evolución de

la comunidad palestina en Chile” de Julieta Espín Ocampo (Universidad Europea, España). Para finalizar, se comparte que la revista ha hecho un esfuerzo para motivar a estudiantes de la Escuela de Relaciones Internacionales a dar sus primeros pasos en la escritura académica, por ello nos complace publicar dos reseñas bibliográficas a cargo de Roger Alfonso Sánchez Soto (Universidad Nacional, Costa Rica), y Rajesh Chapagain Masis (Universidad Nacional, Costa Rica).

Dr. Marco Vinicio Méndez Coto
Director y Editor en Jefe
Revista Relaciones Internacionales

Referencias

- Agnew, J. (2005). “Un mundo de Estado territoriales”. En *Geopolítica: una revisión de la política mundial*. Trama Editorial.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General, A/59/2005. <https://undocs.org/es/A/59/2005>
- Asharq Al-Awsat (2020). *Tunisia Presses Security Council to Call COVID-19 a Threat to Peace*. <https://english.aawsat.com//home/article/2212316/tunisia-presses-security-council-call-covid-19-threat-peace>
- BBC (2020). *El temor a que los dejen morir: los indocumentados que se resisten a pedir ayuda médica en la crisis de covid-19*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52333214>
- BBC (2020b). “*Guerreros lobo*”, el nuevo ejército de diplomáticos que defiende a China en el mundo durante la pandemia. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52671311>
- BBC (2020c). Bancarrota de Avianca por el coronavirus: qué significa que la aerolínea se haya acogido a la ley de EE. UU. para superar su crisis. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52657128>
- CEPAL. (2020). *COVID-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>
- Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) (2015). *Influenza aviar A(H5N1) de origen asiático altamente patógena en personas*. <https://espanol.cdc.gov/flu/avianflu/h5n1-people.htm>

- Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) (2019). *Middle East Respiratory Syndrome (MERS)*. <https://wwwnc.cdc.gov/travel/yellow-book/2020/travel-related-infectious-diseases/middle-east-respiratory-syndrome-mers>
- De Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. CLACSO.
- DW. (2020). *Trump suspende financiamiento de Estados Unidos a la OMS*. <https://www.dw.com/es/trump-suspende-financiamiento-de-estados-unidos-a-la-oms/a-53127307>
- El País (2020a). *La UE cierra sus fronteras por primera vez en su historia y no dejará entrar a ciudadanos de terceros países*. <https://elpais.com/sociedad/2020-03-17/europa-se-blinda-hacia-fuera-y-se-resquebraja-por-dentro.html>
- El País (2020b). *Bruselas propone prohibir la entrada de ciudadanos de fuera de la UE durante 30 días*. <https://elpais.com/sociedad/2020-03-16/bruselas-propone-prohibir-la-entrada-de-ciudadanos-de-fuera-la-ue-durante-30-dias.html>
- ECDC. (2007). *Pandemic Influenza Preparedness in the EU*. Technical Report. https://www.ecdc.europa.eu/sites/portal/files/media/en/publications/Publications/0701_TER_Pandemic_Influenza_Preparedness.pdf
- Freedom House (2020). *A Leaderless Struggle for Democracy*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>
- Joshi, M. (2020). *¿Quiénes serán los ganadores en una economía pospandémica?* *World Economic Forum*. <https://es.weforum.org/agenda/2020/04/quienes-seran-los-ganadores-en-una-economia-pospandemica/>
- La República (2020). *Turismo en Costa Rica: un afectado más por la pandemia COVID-19*. <https://www.larepublica.net/noticia/turismo-en-costa-rica-un-afectado-mas-por-la-pandemia-covid-19>
- Méndez-Coto, M. (2016). *Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: del G7 al G20*, (31), 13-32. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5295>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Enfermedad por el virus del Ébola*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease>
- Pew Research Center. (2020). *Americans See Spread of Disease as Top International Threat, Along with Terrorism, Nuclear Weapons, Cyberattacks*. <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/13/americans-see-spread-of-disease-as-top-international-threat-along-with-terrorism-nuclear-weapons-cyberattacks/>

- New York Times (2020). *Trump invokes Defense Production Act, and criticizes 3M*. <https://www.nytimes.com/2020/04/02/world/coronavirus-live-news-updates.html#link-711303f6>
- Svicevic, M. (2020). *COVID-19 as a Threat to International Peace and Security: What place for the UN Security Council?* EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law. <https://www.ejiltalk.org/covid-19-as-a-threat-to-international-peace-and-security-what-place-for-the-un-security-council/>
- Secretaría General de Naciones Unidas (2020). *Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic [as delivered]*. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered>
- Semanario Universidad. (2020). Países petroleros de Latinoamérica entre el azote del COVID-19 y la guerra de precios. <https://semanariouniversidad.com/mundo/paises-petroleros-de-latinoamerica-entre-el-azote-del-covid-19-y-la-guerra-de-precios/>
- Universidad John Hopkins (28 de mayo, 2020). *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- World Food Program (WFP). (2020). COVID-19 and the 5 major threats it poses to global food security. <https://insight.wfp.org/covid-19-and-the-5-major-threats-it-poses-to-global-food-security-1c4da2ff6657>



I.
ARTÍCULOS

LA DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA DEL INTERÉS ESTATAL: EL ATLÁNTICO SUR OCCIDENTAL Y SU RELEVANCIA PARA ARGENTINA

THE GEOPOLITICAL DIMENSION OF THE STATE INTEREST: THE WESTERN SOUTH ATLANTIC AND ITS RELEVANCE FOR ARGENTINA

Ezequiel Magnani¹

ORCID: 0000-0002-6099-9325

RESUMEN

¿Qué factores hacen que los Estados les den relevancia geopolítica a determinados espacios geográficos? ¿Cuál es la importancia estratégica que la Argentina le otorga a la región del Atlántico Sur Occidental? Para responder estas interrogantes, en el presente artículo se realiza un repaso de las principales tradiciones geopolíticas para identificar aquellos factores que hacen que un determinado espacio geográfico se vuelva parte del interés de un Estado. Luego, mediante un estudio de caso cualitativo se realiza un análisis geopolítico del Atlántico Sur Occidental mediante documentos oficiales del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina. A partir de ello, se concluye que la presencia de factores geopolíticos tales como el potencial económico de la región, las disputas de soberanía allí presentes y la incertidumbre en lo que respecta tanto a la continuidad del Tratado Antártico y el Protocolo de Madrid como a la posibilidad de futuros escenarios adversos, hacen que el Estado argentino preste una considerable atención a la región del Atlántico Sur Occidental a la hora de establecer sus objetivos y prioridades en materia de defensa nacional y política exterior.

Palabras clave: Argentina; Geopolítica; Atlántico Sur; Seguridad; Defensa; Interés nacional

ABSTRACT

What factors cause states to give geopolitical relevance to certain geographical areas? What is the strategic importance that Argentina gives to the Western South Atlantic? To answer the questions, this article reviews the main geopolitical traditions in order to identify those factors that make a geographical space relevant for the interest of a determined State. Then, is conducted out a qualitative case study in order to elaborate, in the first place, a geopolitical analysis of the Western South Atlantic thought the analysis of official documents of the Ministry of Defense and the Ministry of Foreign Affairs of Argentina. Considering this, we conclude that the presence of geopolitical factors such as the economic potential of the region, the sovereignty disputes and the uncertainty regarding the continuity of the Antarctic Treaty and the Madrid Protocol as well as the possible future adverse scenarios, make the Argentinean State pay considerable attention to the Western South Atlantic region when establishing its objectives and priorities of foreign policy and national defense.

Keywords: Argentina; Geopolitics; South Atlantic; Security; Defense; National Interest

1 Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina. Profesor asistente, candidato a Doctor en Estudios Internacionales y director de la comisión de Defensa y Seguridad Internacional de la Fundación Meridiano. Correo electrónico: ezequielmagnani11@gmail.com

Introducción

Desde los primeros escritos sobre geopolítica se puede identificar una conexión fuerte e implícita entre la geografía y el interés de los Estados. La mayoría de los geopolíticos buscaban analizar y dar cuenta de la realidad geopolítica de su región para luego formular, de manera propositiva, las políticas que su Estado debería llevar adelante para poder cumplir con sus supuestos intereses. En esta línea, los geopolíticos argentinos han demostrado a lo largo de los años un marcado interés por la región del Atlántico Sur Occidental y su relevancia para la Argentina (Assef, 1980; Guglielmelli, 1979; Hernández y Chitarroni, 1977; Storni, 1967). En consecuencia, han realizado prolíficos análisis sobre las implicancias de dicha región para el país, y gracias a ello, fueron capaces de formular y recomendar posibles políticas exteriores y de defensa en función de estas.

En consideración de lo mencionado, en el presente artículo se realiza un repaso de las principales concepciones geopolíticas para identificar aquellos factores que hacen que un determinado espacio geográfico se vuelva parte del interés de un Estado. Luego, se lleva a cabo un estudio de caso holístico cualitativo (Bennett y Elman, 2007) que permite, por un lado, elaborar un resumen de los principales estudios que realizan un análisis geopolítico del Atlántico Sur Occidental a la luz de las principales concepciones geopolíticas identificadas y, por otro lado, analizar los documentos oficiales tanto del Ministerio de Defensa como del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina. El trabajo echa luz sobre dos cuestiones vinculadas a la geopolítica del Atlántico Sur: por un lado, muestra que las características del Atlántico Sur Occidental coinciden con aquellas que son identificadas –por las principales tradiciones geopolíticas– como necesarias para que un Estado le de relevancia a un determinado espacio geográfico, y por otro lado, permite evidenciar –a partir del análisis documental– que el Estado argentino caracteriza al Atlántico Sur Occidental como espacio geopolíticamente relevante para sus intereses.

1. Los estudios geopolíticos entre la espacialidad y el interés nacional

Gran parte de las tradiciones geopolíticas, desde su surgimiento hasta la actualidad, han vinculado implícitamente factores de análisis con el interés de los Estados. En el presente artículo, se define la geopolítica como “todo lo relacionado con las rivalidades por el poder o la influencia sobre determinados territorios y sus poblaciones: rivalidades entre poderes políticos de todo tipo (...) por el

control o el dominio de territorios de mayor o menor extensión” (Lacoste, 2012, p.8). En este marco, se identifican tres tradiciones geopolíticas que se caracterizan por una concepción determinada de la espacialidad, el interés de los actores sobre ella y los elementos que contribuyen a determinar o construir el mismo.

En primer lugar, la escuela geopolítica clásica surgió a finales del siglo XIX y tuvo vigencia hasta la Segunda Guerra Mundial, en donde se realizaba un análisis material del escenario geopolítico y utilizaban metáforas organicistas para justificar la expansión geográfica del Estado. En este sentido, la escuela geopolítica alemana –surgida a finales del siglo XIX y principios del siglo XX– ha sido considerada como la pionera en lo que respecta al desarrollo de estudios de geopolítica clásica.

Los principales exponentes de esta escuela fueron Rudolf Kjellen, Friederich Ratzel y Karl Haushofer y, más allá de las distintas aproximaciones que hacen a los estudios de geopolítica, los tres identifican fuertes conexiones entre la geografía y el interés de los Estados. Kjellen (1985) vincula al bienestar ciudadano con la expansión del Estado; Ratzel (1975) relaciona al territorio controlado por un Estado y el crecimiento de su población con la conquista y, por último, Haushofer (1985) establece conexiones entre las reservas de territorio sin ocupar que posee un Estado y la “necesidad” de expandirse cuando ya no quedan territorios libres a ocupar por la propia población.

Otro autor relevante en las primeras décadas de desarrollo de los estudios geopolíticos fue Halford Mackinder (1919) quien, desde una mirada geopolítica vinculada a los intereses del Reino Unido, estableció los lineamientos que debería seguir su Estado para poder neutralizar cualquier amenaza que provenga de la entidad política que controle lo que él denomina el “*heartland*” de la región de Eurasia. Al igual que el caso de la escuela geopolítica alemana, Mackinder también establece una fuerte relación entre el interés del Estado y la geografía, en donde la conquista, control u proyección de poder hacia determinado territorio es necesario para alcanzar el interés del Estado.

En segundo lugar, destacamos a la geopolítica neoclásica como segunda tradición geopolítica relevante. La misma realiza un análisis material de los factores geopolíticos, pero, a diferencia de la escuela geopolítica clásica, no utilizan metáforas organicistas, sino que justifican la conducta del Estado –a partir motivaciones geopolíticas– considerando sus intereses de seguridad, económicos y de influencia. En otras palabras, no justifican la conducta del Estado a partir de “necesidades naturales” de expansión, sino que el comportamiento de este pasa a entenderse en función de sus intereses de seguridad, influencia y económico-comerciales.

Hay varios exponentes reconocidos de la geopolítica neoclásica –surgida luego de la Segunda Guerra Mundial– (Dolman, 2012; Friedman, 2009; Kaplan, 2000; Huntington, 1993; Klare, 2003), sin embargo, en el presente artículo se consideran los aportes de Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger y George Kennan. Este recorte se justifica en el hecho de que estos autores tuvieron fuertes conexiones con el diseño de la política exterior de sus Estados luego o durante su producción académica, lo que refuerza la idea de que hay una conexión entre el análisis geopolítico y los intereses de un determinado Estado.

En primer lugar, Brzezinski logró articular, mediante el concepto “geoestrategia”, la política exterior estadounidense con los intereses nacionales en función del momento unipolar y de las características geográficas de Eurasia. En palabras del autor

–Eurasia– es donde podría surgir, en un momento dado, un rival potencial de los Estados Unidos. Por lo tanto, el punto de partida para la formulación de la geoestrategia estadounidense para la gestión a largo plazo de los intereses geopolíticos estadounidenses en Eurasia debe centrarse en los jugadores claves y en una adecuada evaluación del terreno (Brzezinski, 1997, p. 48).

En segundo lugar, Kissinger (1994) en su cargo como Secretario de Estado de Nixon realizó un análisis geopolítico de la confrontación bipolar y, a partir del mismo, ideó su plan de acercamiento a los Estados Unidos de América a China para abrirle a la Unión Soviética otro frente de preocupación, en donde ya no solo tendría que mirar para el Oeste, sino también para el Este. En tercer lugar, Kennan (1947) fue el ideólogo de la doctrina de contención, en donde especificaba que la Unión Soviética colapsaría por las propias deficiencias de su sistema de producción, por lo que los Estados Unidos de América solo deberían limitarse a evitar que la Unión Soviética se expanda territorialmente. En este sentido, si el interés norteamericano versaba en ganar la confrontación bipolar, debía asegurarse de que los soviéticos no conquisten otros territorios.

Ahora bien, en tercer lugar, se encuentra a la geopolítica crítica como un enfoque que cuestiona la vigencia de aquellas tradiciones geopolíticas que buscan analizar e identificar los elementos que están presentes en un determinado espacio geográfico e influyen en el potencial interés estatal. De esta forma, autores como Ó Tuathail (1996) cuestionan la “imaginación geopolítica moderna” que pregonan ciertos enfoques para concentrarse en dar cuenta de la manera en la que se construye el discurso espacial de las políticas exteriores de los Estados (Coronado y Uc, 2010, p.65).

Uno de los precursores de esta tradición fue Agnew (2005), quien cuestionó la espacialidad del poder establecido por los enfoques neoclásicos al sostener el argumento de que el control ejercido por el Estado no es igual en todos los lugares de su territorio. En este sentido, argumenta que en la actualidad el poder ejercido sobre un espacio determinado “comienza a ser aplicado por parte de gobiernos locales y regionales y de comunidades suprarregionales para fines tales como el desarrollo económico o la identidad política, sin que vaya acompañado del poder coercitivo tradicionalmente asociado a los Estados territoriales” (Agnew, 2005, p. 313-314).

En función de este argumento, el autor plantea que la imaginación geopolítica moderna implica la vigencia de una “trampa territorial” que supone que la soberanía de los Estados modernos requiere espacios claramente definidos territorialmente, que hay asuntos internos y externos claramente diferenciables y, por último, que el Estado sirve de contención geográfico de su sociedad. De esta forma, la tradición geopolítica crítica comienza a cuestionar la idea de que los Estados detentan un poder absoluto sobre los espacios geográficos en pos de un objetivo claramente definido.

En función de lo mencionado, la conducta de un Estado en un determinado espacio geográfico se enfrenta con problemas vinculados a la “imaginación geopolítica moderna”, en donde los Estados nacionales no tienen el control absoluto del territorio ni funcionan como contenedor geográfico de su ciudadanía. No obstante, los Estados siguen planeando y ejecutando su política exterior y de defensa sobre los espacios geográficos en función de determinados objetivos (Battaglino, 2010; Russell, 1990). De esta manera, como muestran los enfoques geopolíticos neoclásicos, los Estados definen sus políticas y objetivos que se proyectan en un determinado espacio geográfico a partir de la identificación de ciertos intereses, pudiendo estos estar vinculados con asuntos de seguridad (Friedman, 2009; Kaplan, 2000), de economía (Kennan, 1947; Klare, 2003) o simplemente una construcción histórica nacional relacionada con el apego a un determinado espacio geográfico que es considerado como propio (Escudé, 1988; 1992).

2. El Atlántico Sur Occidental y sus principales características

Los geopolíticos argentinos han demostrado durante todo el siglo XX un notable interés por la región del Atlántico Sur Occidental (Mapa 1), tanto en lo

vinculado a la seguridad como en lo ligado a la economía (Assef, 1980; Gugliamelli, 1979; Hernández y Chitarroni, 1977; Storni, 1967).

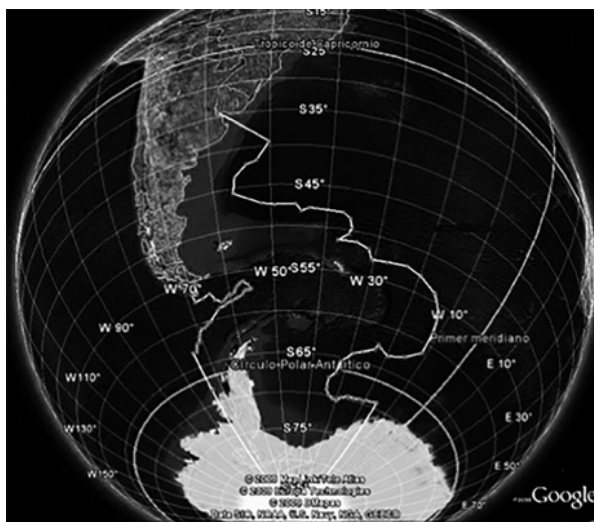


Figura 1. Mapa de Atlántico Sur

Fuente: Google Earth.

Ya iniciado el siglo XXI, los escritos argentinos sobre geopolítica del Atlántico Sur Occidental se alejaron de las visiones ligadas al nacionalismo territorial² y se acercan a identificar aquellos elementos materiales que caracterizan dicha región y que pueden ser de interés para la Argentina. En esta línea, los autores afirman, por un lado, que esta zona en la actualidad es altamente estratégica (Eller y Quintana, 2017) y, por otro lado, que a medida que transcurre el tiempo, esta región va a ser cada vez más importante no solo para los Estados que la circundan (Bertotto, 2014), sino para el conjunto de los Estados del sistema internacional (Ayuso y Viilup, 2013).

Estas dos afirmaciones que sostienen la importancia estratégica del Atlántico Sur están basadas, a su vez, en dos hechos: en primer lugar, en la presencia de una gran cantidad de recursos naturales en la región (Koutoudjian, 2011) y, en segundo lugar, en la ubicación de ésta respecto a la Antártida (Altieri, 2017, p.62). Para entender a esta región en las dos dimensiones que la hacen relevante,

2 El Realismo Periférico hace una fuerte crítica al nacionalismo territorial, en donde dicho concepto refiere a la importancia de un territorio para un Estado basado en una estructura de significado producto de la propia construcción nacional de su historia y de cómo la misma fue transmitida de generación en generación mediante su sistema educativo.

es necesario pensar al Atlántico Sur como un sistema compuesto por tres zonas que están estrechamente vinculadas entre sí. En primer lugar, (1) las Islas Malvinas; en segundo lugar, (2) el Arco de las Antillas Australes, y en tercer lugar (3) la Antártida.

Sobre las Islas Malvinas (1) hay que tener en cuenta dos factores: los recursos naturales allí presentes y la posición geográfica de las islas. En relación con los recursos naturales, éstos pueden identificarse en dos grupos, los energéticos y los ictícolas. El primer grupo se concentra en dos cuencas que actualmente están dentro de un área cuya soberanía es disputada entre Gran Bretaña y la Argentina, la Cuenca Malvinas Norte y la Cuenca Malvinas Sur (Archibaldo Lanús, 2016 p. 429).

Actualmente, es en la cuenca norte en donde se ha recabado la información necesaria que permite proyectar la explotación de gas y petróleo hallado (principalmente por el descubrimiento geológico ‘Sea Lion’) (Magnani, 2019). Con respecto a la cuenca sur, en 2012 se constató la presencia de gas condensado (Archibaldo Lanús, 2016, p.467). Además, ésta presenta un desafío tecnológico ya que es más profunda que la cuenca norte y se encuentra en el borde del Talud Continental (Koutoudjian, 2011, p.37).

El segundo grupo de recursos, provenientes del mar, existen en abundancia ya que conforman gran parte del porcentaje de lo que se exporta desde las Islas Malvinas. En números, 89% de lo que las Islas exportan son recursos provenientes del mar (77% de Moluscos, 15% de pescado congelado sin filete y 1,9% de filete de pescado) contra el 11% de otros productos (entre los que se destacan el 6,4% de lana y el 1,5% de carne de oveja y cabra) (Observatory of Economic Complexity, 2016). En síntesis, los recursos vivos son el corazón económico de las Islas Malvinas, cuyas áreas de pesca establecidas en las licencias a barcos pesqueros otorgados por el gobierno de las Islas son eje de conflicto con la Argentina (Koutoudjian, 2011, p.75). Mientras que los recursos energéticos constituyen la principal riqueza económica potencial que pueden tener las islas en los años venideros.

Si tenemos en cuenta la posición geográfica de las Malvinas, con ver el mapa nos podemos percatar de su importancia. Si bien el control de las Islas no es utilizado por Gran Bretaña como argumento para sustentar su reclamo de soberanía en la Antártida (Eissa y Caplan, 2015), el mismo puede ser utilizado como punto logístico operativo para planear y ejecutar sus actividades antárticas, proyectar su poder militar hacia el continente blanco y hacia los tres pasajes interoceánicos (Cabo de Hornos, Canal de Beagle y el Estrecho de Magallanes)

(Magnani, 2019, p.148). Si bien estos pasajes se encuentran lejos de las principales vías de navegación mundial, el pasaje por el Cabo de Hornos

constituye una de las dos alternativas al transporte de sustancias peligrosas entre Asia y Europa o Norteamérica, las que tienen vedadas el paso por pasajes interoceánicos como el Canal de Panamá o Suez y solo pueden circular por aguas abiertas durante su tránsito (Koutoudjian, 2011, p. 54).

Por último, cabe destacar que la Argentina no requiere de las Islas Malvinas para realizar sus actividades en el continente blanco, proyectarse hacia él y mantener el control de los mencionados pasajes bioceánicos (Child, 1990). Sin embargo, “si el país pudiera negárselas a Gran Bretaña, reforzaría considerablemente su reclamo antártico” (Child, 1990, p.195) y el control de la zona que más amenazas plantea a su seguridad.

En segundo lugar, (2) el Arco de las Antillas Australes está compuesto por las islas Georgias del Sur, Sandwich del Sur, Orcadas del Sur y Shetland del Sur. Las dos primeras están bajo el control militar de Gran Bretaña, mientras que las últimas dos se encuentran bajo la jurisdicción del Tratado Antártico al estar al sur del paralelo 60°S. En este sentido, es necesario remarcar que estas son importantes ya que “si las bases logísticas de [una] nación se encuentran distantes, como en el caso de Gran Bretaña, las islas del Arco de Scotia desempeñan un papel importante como zona de apoyo y escala para las actividades antárticas” (Child, 1990, p.195).

Además, en lo que hace a la disputa por la soberanía de las islas Sandwich y Georgias del Sur entre la Argentina y Gran Bretaña, hay un par de cosas que hay que tener en cuenta. Por un lado, que “estos archipiélagos no poseen población permanente, por lo cual no vemos motivo alguno para que el Reino Unido justifique sus pretensiones sobre este territorio en base al Derecho de Autodeterminación de los Pueblos” (Eissa y Caplan, 2015, p.10). Por otro lado, que la conformación geológica de las Antillas Australes indica que “la zona antártica podría estar ligada a estos archipiélagos por la prolongación de la Cordillera de Los Andes que continúa hasta la Península Antártica pasando también por las Orcadas y las Shetland del Sur” (Eissa y Caplan, 2015, p.11).

Las Malvinas quedan fuera de esta conformación geológica ya que son una extensión de la plataforma continental y no de la prolongación cordillerana. Estas dos peculiaridades mencionadas que diferencian a estas islas con las Malvinas son importantes para la Argentina a la hora de formular argumentos basados en el derecho internacional orientados a resolver la disputa con Gran Bretaña.

Un aspecto jurídico de gran relevancia que afecta a gran parte del Atlántico Sur (del paralelo 60°S al Ecuador entre el meridiano 20°O y el meridiano de Cabo de Hornos) y que incluye a las Islas Malvinas y a las Antillas Australes es el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares de América Latina y el Caribe que entró en vigor en 1969, y del cual 33 países latinoamericanos son actualmente signatarios. El tratado indica que

1- Las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios: a. El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y b. El recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo.

2- Las Partes Contratantes se comprometen, asimismo, a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera (Artículo I del Tratado de Tlatelolco, 1969).

Si bien Gran Bretaña no es una parte contratante del tratado, es interesante ver que el espíritu fundamental del tratado es proscribir en la región de América Latina³ –incluido el Atlántico Sur– el uso de armas nucleares, haciendo que esta zona sea considerada libre de armas nucleares independientemente del hecho de que no todos los Estados que tienen presencia en la región son signatarios de este.

3 El Tratado del Tlatelolco explicita el área de aplicación del mismo en su artículo IV, considerando al espacio geográfico situado “en el hemisferio Occidental dentro de los siguientes límites (excepto la parte del territorio continental y aguas territoriales de los Estados Unidos de América): comenzando en un punto situado a 35° latitud norte y 75° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 30° latitud norte y 75° longitud oeste; desde allí directamente al este hasta un punto a 30° latitud norte y 50° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 5° latitud norte y 20° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 60° latitud sur y 20° longitud oeste; desde allí directamente al oeste hasta un punto a 60° latitud sur y 115° longitud oeste; desde allí directamente al norte hasta un punto a 0° latitud y 115° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35° latitud norte y 150° longitud oeste; desde allí directamente al este hasta un punto a 35° latitud norte y 75° longitud oeste” (Artículo IV Tratado de Tlatelolco, 1969).

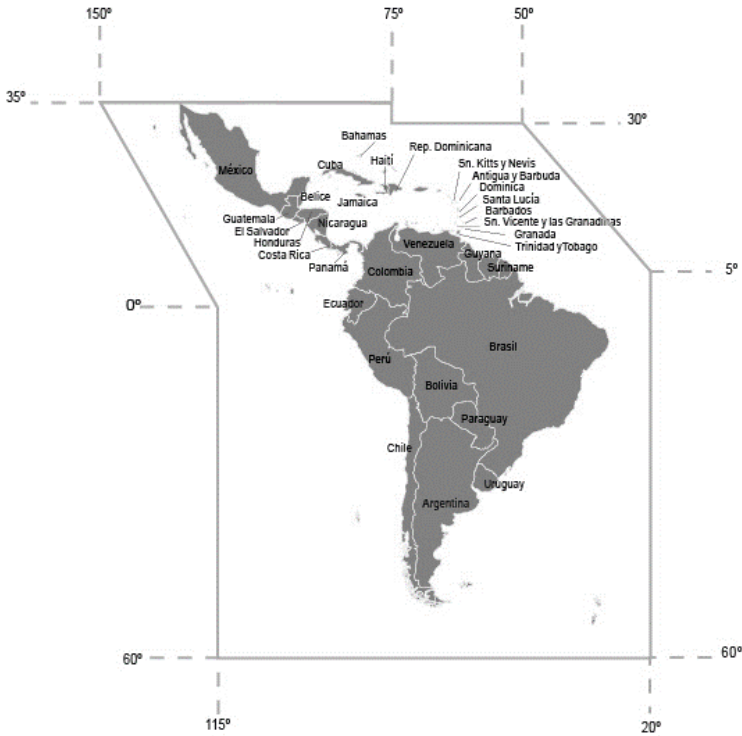


Figura 2. Área de aplicación del Tratado de Tlatelolco

Fuente: OPANAL.

En tercer lugar, (3) la Antártida es una zona que, a pesar de que no es estrictamente parte del Atlántico Sur, no puede dejar de considerarse en los análisis geopolíticos de la región ya que ésta es el principal punto de acceso al continente blanco. Para tener dimensión de la relevancia estratégica de la Antártida es necesario comprenderla en sus dos características principales: Los recursos naturales que posee y su situación jurídica.

En términos de características geográficas, se puede decir que el continente blanco tiene una superficie de más de 14.000.000 km², una altura media de 2.000 metros sobre el nivel del mar, precipitaciones anuales que llegan a 150mm, temperaturas que llegan a los -90°C y que su Océano Antártico está rodeado por los Océanos Atlántico, Pacífico e Índico (Colacarai, 1998). Además, los otros continentes se encuentran considerablemente lejos de la Antártida, estando Sudamérica a 1.000 km, seguida por Nueva Zelanda a 2.200 km, Tasmania a 2.250km y Sudáfrica a 3.600km. Es posible afirmar que su lejanía, sumado a su difícil acceso y sus condiciones climáticas extremas hacen que solo

los Estados que están cerca o tienen las capacidades tecnológicas para llegar y operar en la zona puedan participar y sacar provecho del continente blanco.

A la hora de hablar de sus recursos y potencial económico, Colacarai (1998) menciona que “las potencialidades económicas que encierra han operado como un disparador del interés por parte de quienes lo consideran ‘una fuente inagotable de recursos’” (1998, p.27). En sentido estricto, la Antártida cuenta con potencialidades económicas basadas en su enorme fuente de agua dulce, los recursos vivos, minerales y energéticos (Sepúlveda Cox, 2008).

Con respecto a los recursos vivos, se pueden destacar la posible –y clásica- explotación de focas y ballenas, la presencia de algas (importantes para el consumo animal, la industria textil y la fabricación de productos medicinales), de krill (Krill Fishery Report, 2018) y, en representación de la fauna ictícola, la existencia de alrededor de 120 especies de peces (Fraga, 1992).

Ahora bien, es imposible comprender la realidad de la Antártida sin ver el marco normativo que recae sobre ella y establece los parámetros de la conducta de los Estados que tienen presencia en dicho continente (Magnani, 2019, p. 150).

En este sentido, “el Tratado Antártico es la piedra angular del plexo normativo que afecta a la región antártica. El mismo –que se firmó el primero de diciembre de 1959 y está en vigencia desde el 23 de junio de 1962-” (Magnani, 2019, p. 150) puede ser visto como “un entramado de principios y objetivos a partir del cual comenzó a edificarse un sistema jurídico-político para administrar la cooperación internacional y la ciencia en la región” (Colacarai, 1998, p.94). A su vez, las ideas fuerza de este son tres: “(a) compromiso con la cooperación científica; (b) equilibrio pacífico y no militarización de la región; (c) desnuclearización” (Colacarai, 1998, p.96; Sampaio, 2015).

Con respecto los Estados miembros vinculados a la región antártica, es indicado mencionar que “el Tratado fue firmado originalmente por 12 Estados⁴ y fue adoptando más países signatarios⁵ en calidad de miembros consultivos y adherentes” (Magnani, 2019, p. 150-151). A su vez, a pesar de que previo a la constitución del Tratado existían reclamos de soberanía por parte de algunos Estados, “el art. IV del Tratado Antártico (...) soslayó los problemas de soberanía, pero a

4 Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, URSS (Rusia asumió sus derechos en 1992 a causa de la desintegración de la Unión Soviética), Gran Bretaña y Estados Unidos.

5 El Tratado Antártico tiene 53 Estados signatarios en la actualidad.

su vez mantuvo la posición de los Estados reclamantes, para no afectarlos en sus derechos” (Colacarai, 1998, p.100; Urbina Paredes, 2009; Lo Giudice, 2012).

Luego de la firma del Tratado, se incorporaron a éste –dando lugar a la creación del Sistema Antártico– dos convenciones y un protocolo. Las dos primeras son “La Convención para la Conservación de Focas Antárticas”⁶ y la “Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos”⁷. El segundo es el “Protocolo al Tratado Antártico sobre la Protección del Medio Ambiente” (Protocolo de Madrid), firmado en 1991 y vigente desde 1998 (Magnani, 2019, p. 151).

En este marco, “si bien todos los componentes del Sistema Antártico son fundamentales para la sólida cooperación internacional en la región, el Protocolo de Madrid⁸ es cualitativamente relevante” (Magnani, 2019, p. 151). Esto se debe al hecho de que es fundamental para “la protección integral del ecosistema antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados” (Colacarai, 1998, p. 129) en la medida que confirma la realización de inspecciones para verificar el cumplimiento de las normas ambientales acordadas y crea un Comité para la protección medioambiental de los ecosistemas de la zona (Roura, 2013). Además, a diferencia de las dos convenciones mencionadas, autores como Langone (1997), Laws (1989) acuerdan que, al establecer determinadas formas de proceder comunes a todos los Estados firmantes, el Protocolo de Madrid “denota su indisoluble vinculación y complementariedad con el Tratado Antártico” (Colacarai, 1998, p.130).

Sin embargo, como establece Moneta (1998), algo que no puede dejarse de lado es el hecho de que el Protocolo será abierto para su revisión en 2048, estando dentro de las posibilidades que el compromiso de los Estados firmantes con el ecosistema de la región no se renueve. De esta forma, la no ratificación del Protocolo daría una ventana de oportunidad a las acciones unilaterales de aquellos Estados que estén interesados en explotar los recursos de la zona (Magnani, 2019).

3. Importancia otorgada por la Argentina al de Atlántico Sur Occidental

En sintonía con lo desarrollado, en esta sección se analiza la relevancia geopolítica que tiene el Atlántico Sur Occidental para el interés argentino a la luz de las

6 Firmada en 1972 y en vigencia desde 1978.

7 Firmada en 1980 y puesta en vigencia en 1982.

8 Firmado hasta la actualidad por 37 Estados.

características de dicha región, tanto en lo que respecta a la importancia para la seguridad como en lo que hace a su potencial económico. En esta línea, el Libro Blanco de la Defensa Argentina en su capítulo III indica que

La ratificación de la legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes por ser parte integrante del territorio nacional y el afianzamiento de los derechos argentinos de soberanía sobre el Sector Antártico Argentino, son cuestiones centrales de la política exterior de la nación. (2015, p. 40).

Con respecto al factor económico, como ya se mencionó, los abundantes recursos naturales presentes en el Atlántico Sur y la cercanía que tiene la Argentina con dicha región hacen que no sea impensable considerar que el país participe en la explotación de estos. Por lo tanto, una de las razones por la cual la Argentina considera al Atlántico Sur Occidental como un espacio geopolíticamente relevante está dada por la alta probabilidad que tiene el Estado argentino de participar -en un futuro- de la extracción, consumo y comercialización de los recursos naturales de la zona. En este sentido, el Libro Blanco de la Defensa Argentina establece la preocupación del país por “la ilegal concesión de licencias de pesca por parte del Reino Unido que pone en riesgo la sustentabilidad de la explotación de los recursos ictícolas” (Libro Blanco de la defensa argentina [LBDA], 2015, p. 41).

Por otro lado, con respecto al factor ligado a la seguridad, es necesario destacar que, si bien en la actualidad la zona del Atlántico Sur es pacífica y no plantea inconvenientes ni preocupaciones inmediatas para el país, las características propias de dicha región hacen que haya probabilidades de que en un futuro la seguridad de la Argentina se vea comprometida. En referencia a esto, la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) (2014) en su sección de Apreciación Estratégica del Escenario Regional marca tres cuestiones vinculadas a la probabilidad de escenarios conflictivos en un futuro y el posicionamiento que la Argentina debe tener para defender sus intereses.

- En primer lugar, establece “la comprobación de que la región suramericana cuenta con una dotación de recursos energéticos y naturales no renovables comparativamente superior a la existente en otras regiones del mundo” sumado a “la verificación de los yacimientos de petróleo y gas no convencional ubicados en la Patagonia argentina que constituyen la tercera reserva mundial de este tipo de recurso hidrocarbúrico”.

- En segundo lugar, que la presencia de estos recursos estratégicos en la región cobra relevancia “en un contexto caracterizado por la tendencia internacional hacia una creciente competencia entre los Estados-Nación por el acceso y control de los recursos naturales estratégicos, entre ellos, petróleo, gas, minerales, agua dulce y alimentos”.
- Por último, en tercer lugar, que la “la estructuración del Sistema de Defensa de la República Argentina (...) deberá contemplar esta tendencia del escenario internacional en sus previsiones estratégicas” (DPDN, 2014, p. 8).

A su vez, documentos oficiales del Ministerio de Defensa también identifican a la presencia y conducta británica en el Atlántico Sur como un problema para la seguridad de la Argentina. Por un lado, se destaca la preocupación por las actividades unilaterales del Reino Unido debido a la exploración de hidrocarburos que viene teniendo lugar en dicha región gracias al aval británico. De esta forma, se menciona que

los actos unilaterales británicos entrañan un riesgo inconmensurable para la defensa de la región sudamericana, [identificando como un riesgo potencial] la posibilidad de que como resultado de la falta de medidas adecuadas (...) por parte de las empresas británicas que realizan ilegítimas actividades de exploración y eventual explotación de hidrocarburos en la plataforma continental argentina se produzcan graves daños ecológicos (LBDN, 2015, p. 41).

Por otro lado, se manifiesta la “preocupación por el despliegue militar británico en el Atlántico Sur y la realización de ejercicios militares” (LBDN, 2015, p. 43), en donde se destaca la posibilidad de que el Reino Unido ingrese armas nucleares a una región que ha sido declarada por los países sudamericanos como una zona de paz, de cooperación y donde rige la prohibición a la introducción de armas de destrucción masiva.

Ahora bien, esta preocupación por la depredación de los recursos naturales junto con los asuntos vinculados a la seguridad está estrechamente vinculados con el posicionamiento geopolítico de la Argentina. Un factor altamente condicionante para la Argentina son sus 4.725 km de costa (litoral atlántico) que, teniendo en cuenta el área de zona económica exclusiva (ZEE), implican una superficie marítima de 1.530.000 km² de la cual el Estado se tiene que hacer cargo. Esta característica geográfica tiene al menos tres implicancias. Por un lado, la primera es la realidad de que

por el mar el país conduce el 90% de su comercio exterior, (...) es por ello que es sensible a sus vías de comunicación marítima y necesita controlarlas

en la paz y mantenerlas expeditas en caso de un conflicto armado para asegurar el bienestar y progreso de su pueblo (Koutoudjian, 2011, p. 77).

Por otro lado, hay una inconmensurable fuente de recursos y riqueza que puede proporcionar el mar argentino. La segunda implicancia es que actualmente hay vastas zonas de la ZEE que contienen importantes yacimientos de hidrocarburos que actualmente no están siendo explotados (Tabla 1). Estos yacimientos, sumado a las cuencas que actualmente están siendo explotadas y a los enormes yacimientos continentales que también están sin producción, dan a la Argentina un importante potencial en términos de producción, consumo y exportación de energía.

Tabla 1.

Cuencas de hidrocarburos con y sin producción dentro del territorio argentino.

Cuenca	Petróleo (miles de m ³)	Gas (millones de m ³)
Austral	13 559	110 653
Cuyana	22 480	744
Golfo de San Jorge	251 163	47 849
Neuquina	78 604	138 960
Noroeste	4 568	30 052

Fuente: Libro blanco de la defensa argentina (2015).

Finalmente, la tercera implicancia está relacionada con los recursos vivos presentes en la ZEE del país. Los sistemas marinos y costeros del litoral atlántico “se encuentran entre los más productivos del mundo, sustentan una compleja interacción de ecosistemas y contienen una enorme biodiversidad. Allí se encuentran especies de alto valor nutritivo y comercial” (Koutoudjian, 2011, p.52). Esto conlleva que el país tiene la posibilidad de convertirse en un futuro, si lo desea e invierte lo necesario, en un gran exportador de alimentos provenientes de la pesca.

En función de las presentes implicancias producto del posicionamiento geopolítico del país, pueden verse –en los documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y del Ministerio de Defensa– el interés de la Argentina por consolidar su presencia en el Atlántico Sur Occidental, fortaleciendo su reclamo soberano en la arena internacional y estableciendo su voluntad de realizar un control material sobre aquella región.

La creación de la Comisión Nacional del Límite de la Plataforma Continental (COPLA) en 1997 para que sea el órgano estatal encargado de elaborar la presentación final del límite exterior de la plataforma continental argentina –de conformidad con la CONVEMAR y la Ley N° 23.968 de Espacios Marítimos–,

es un indicador de los intereses del Estado argentino en el Atlántico Sur Occidental. Con dicha presentación realizada el 21 de abril de 2009 y aprobada el 11 de marzo de 2016, la Argentina logró aumentar unos 1 782 500 km² de territorio soberano en la plataforma continental –equivalente al 48% del territorio emergido– a partir de una ampliación del límite de su territorio a 350 millas náuticas de la costa.

La labor de este organismo estatal pone en evidencia una política de Estado que la República Argentina viene desarrollando coherente e ininterrumpidamente desde hace 20 años, reafirmando sus intereses sobre los archipiélagos del Atlántico Sur y la Antártida Argentina. En los documentos de la comisión se destaca que

La Argentina ha considerado las tareas del trazado de su límite más extenso como una política de Estado y ha mantenido una continuidad del equipo de trabajo desde 1997. COPLA ha desarrollado sus tareas con profesionales contratados expresamente para el trabajo y con la colaboración de los organismos del Estado vinculados a la temática (Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina, 2016, p.2)

Dentro de este objetivo de política exterior delineado, el Ministerio de Defensa identifica en la DPDN las responsabilidades de la Defensa Nacional que, “bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, apoya materialmente las acciones tendientes a fundamentar los reclamos soberanos de referencia y hacer operativos los objetivos políticos concretos que de ello se deriven” (DPDN, 2014, p. 9). De esta forma, este pasaje hace explícito que la política de defensa se complementa con la política exterior para contribuir a la materialización del interés identificado por la Argentina.

En función de las implicancias que tiene para la Argentina sus extensas costas y el reconocimiento de este posicionamiento geopolítico del país por parte de los documentos oficiales analizados, puede inferirse que cualquier escenario extraordinario que se dé en el Atlántico Sur tiene repercusiones inmediatas en lo que hace a la seguridad de la Argentina. En consiguiente, es posible identificar dos tipos de escenarios que pueden llegar a ocurrir en las próximas décadas en el Atlántico Sur, uno de índole económico y otro de índole político-militar.

El escenario económico puede abarcar un amplio espectro de situaciones e incluso ser el puntapié inicial del escenario político-militar. Dentro de las principales situaciones posibles podemos destacar dos. En primer lugar, un accidente relacionado con la extracción de petróleo en alguna de las cuencas que están bajo el control británico, lo que podría afectar –por su impacto ambiental- a la población

argentina de la costa patagónica, la actividad pesquera y cualquier proyecto de extracción de hidrocarburos de cuencas submarinas dentro de la ZEE.

En segundo lugar, también puede darse en las próximas décadas un escenario en donde los principales Estados comiencen a cuestionar el consenso en materia de cooperación que regula la dinámica estatal en la Antártida desde 1961, haciendo que el Sistema Antártico (especialmente el Protocolo de Madrid) sea revisado. En consecuencia, la cooperación en la región se vería fuertemente afectada provocando que los Estados perciban que las acciones unilaterales le traerán mayores beneficios al corto plazo que lo que le traerán las acciones multilaterales al largo plazo. En efecto, la discordia aumentaría y habría un creciente conflicto sobre quiénes pueden explotar qué y dónde.

Con respecto al escenario político-militar, si este tiene lugar, lo más probable es que sea una consecuencia de la merma en la cooperación y el aumento del conflicto entre Estados por la explotación económica de los recursos, principalmente, de la Antártida. En sentido estricto, el escenario político militar remite a la conflagración entre dos o más Estados y el consecuente incremento de los actores beligerantes debido al carácter internacional –ausencia de soberanía– de la región antártica. Si este escenario tiene lugar, el Atlántico Sur sería inmediatamente considerado un escenario en disputa, en donde las Islas Malvinas, las Antillas Australes y la Patagonia serían de alto interés estratégico por sus características geográficas que habilitan la proyección de poder propio y de los aliados hacia la zona del conflicto y la denegación de acceso de los enemigos a dicha zona.

A su vez, el estallido de una conflagración a pocos kilómetros de su territorio afectaría el desempeño económico de la Argentina en la medida que cualquier actividad económica ligada al comercio marítimo y a la actividad extractiva en la ZEE se vería cuestionada. Además, el mismo conflicto bélico a pocos kilómetros del país sería un riesgo y una amenaza para la Argentina. En pocas palabras, cualquier confrontación estatal en el Atlántico Sur pondría en jaque a la seguridad de los ciudadanos y habitantes argentinos.

Reflexiones finales

El presente artículo analizó la región del Atlántico Sur Occidental a la luz de las principales tradiciones geopolíticas. En este marco, si bien se coincide con la geopolítica crítica al entender que dar por sentado el dominio absoluto de un Estado sobre un territorio es un error, se retoman a los escritos de la geopolítica neoclásica ya que se entiende que una determinada región puede poseer

elementos vinculados al campo económico y de seguridad que influyen en el interés de un Estado, especialmente si el mismo tiene un posicionamiento geopolítico que lo vincula inexorablemente con dicha región.

En este sentido, el Atlántico Sur Occidental –debido a su potencial económico, a las disputas de soberanía sobre sus archipiélagos y a su cercanía con la Antártida– posee características que son potencialmente atractivas para los Estados que son parte de dicho escenario o que pueden estar presentes en la misma gracias a sus capacidades materiales, logísticas y tecnológicas.

De esta forma, se identifica a partir del análisis documental que la Argentina posee un claro interés en el Atlántico Sur Occidental. Los documentos oficiales del Ministerio de Defensa muestran una preocupación del Estado argentino tanto por la depredación de los recursos naturales a causa de las licencias pesqueras que otorga el gobierno de las Islas Malvinas como por los ejercicios militares que realiza el Reino Unido en dicha región (sumado a la potencial presencia de sistemas de armas nucleares).

En esta línea, el presente artículo muestra que existen sobre el Atlántico Sur Occidental intereses argentinos ligados a la seguridad y a la economía que van más allá de reivindicaciones nacionales históricas y se vinculan tanto con la voluntad de la Argentina de controlar los recursos de dicha región como con la percepción de amenaza que implica la presencia del Reino Unido en ella.

Referencias

- Agnew, J. (2005). *Geopolítica: una revisión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial.
- Altieri, M. (2017). *Poder Naval en el Atlántico Sur Occidental del SXXI. Nuevo escenario mundial y competencia por el control del espacio marítimo entre los años 2002 y 2015*, Tesis de Maestría. Buenos Aires; Argentina: Universidad de la Defensa, Escuela Superior de Guerra “Tte. Grl. Luis María Campos”.
- Archibaldo Lanús; A. (2016). *Repensando Malvinas*. Avellaneda: El Ateneo.
- Assef, A. (1980). *Proyección continental de la Argentina*. Buenos Aires: Pleamar.
- Ayuso, A y Viilup, E. (2013). Una nueva mirada al Atlántico. *CIDOB d'afers Internacionals*, 102 (103), 7-27.
- Battaglino, J. (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”. En Gargarella, R.; Murillo, M. y Pecheny, M. (Eds.), *Discutir Alfonsín* (pp. 161-184). Buenos Aires: Siglo XXI.

- Bennett, A. y Elman, C. (2007) Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, 40 (2): 170-195.
- Bertotto, J. (2014). *La isla de los Estados (RA) un lugar para el control de navegación (aérea y marítima) del Mar Argentino, que permitiría el ejercicio responsable de la soberanía nacional* (tesis doctoral). Universidad del Salvador, Argentina.
- Caplan, S. y Eissa, S. (2015). *Análisis estratégico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur*. Documentos de Trabajo N° 28. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.
- Colacarai, M. (1998). *El Ártico y la Antártida: Su rol en las relaciones internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental*. Rosario: CERIR y CECAR.
- Comisión de Límites de la Plataforma Continental. (2016). *Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina*.
- Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. (2018). *Krill Fishery Report*.
- Child, J. (1990). "Geopolítica sudamericana y la Antártida ¿confrontación o cooperación?". En Kelly, P. y Child, J. (Eds.), *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida* (pp. 191-207). Buenos Aires: Pleamar.
- Dolman, E. (2012) New Frontiers, Old realities. *Strategic Studies Quarterly*, 6 (1), 78-96.
- Eissa, S. (2013). Política exterior y política de defensa en argentina: dos caras de la misma moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(5), 171-191.
- Eller, M., y Quintana, P. (2017). "La importancia Geopolítica del Atlántico Sur. A 50 años de la Resolución 2065". En Bologna, B. (Ed), *Malvinas y la construcción del reclamo soberano, pasado, presente y futuro* (pp. 113-138). Buenos Aires: Universidad de La Plata.
- Escudé, C. (1988). *La declinación argentina*. Argentina: Editorial de Belgrano.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta Política y Sociedad.
- Fraga, J. A. (1992). *La Antártida, Reserva Ecológica*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Friedman, G. (2009). *The Next 100 Years. A forecast for the 21st Century*. New York: Doubleday.
- Guglielmelli, J. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Argentina: El cid editor.

- Haushofer, K. (1985). "Poder y Espacio". En Rattenbach, A. (Ed), *Antología Geopolítica* (pp. 85-95). Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Hernandez, J y Chitarroni, H. (1977). *Malvinas, clave geopolítica*. Buenos Aires: Castañeda.
- Huntington, S. (1993). The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, 72 (3), 3-27.
- Kaplan, R. (2000). *La anarquía que viene: la destrucción de los sueños de la posguerra fría*. Barcelona: Ediciones B.
- Kennan, G. (1947). The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, 25(4), 566-582.
- Kissinger, H. (1994). *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kjellen, R. (1985). "Autarquía". En Rattenbach, A. (Ed), *Antología Geopolítica* (pp. 55-62). Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Klare, M. (2003). *Guerras por los Recursos*. Barcelona: Urano.
- Koutoudjian, A. (2011). *Lineamientos para la incorporación de la problemática del mar argentino en la planificación territorial*. Buenos Aires: Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública.
- Lacoste, Y. (2012). *Geopolítica: La larga historia del presente*. Madrid: Síntesis Editorial.
- Langone, J. (1977). *Life at the bottom: The people of Antarctica*. Boston: Little, Brown & Co.
- Laws, R. (1989). *Antartica. The last frontier*. Londres: Cristopher Stocks.
- Lo Giudice, J. I. (2012). *La Antártida: pasado, presente y futuro desde la perspectiva argentina*. VI Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Mackinder, H. (1919). *Democratic ideals and reality. A study in the politics of reconstruction*. New York: Holt & Co.
- Magnani, E. (2019) Los Estados Periféricos frente a sus intereses geopolíticos: el caso de la Argentina con el Atlántico Sur. *Revista POSTData*, 24(1): 139-176.
- Ministerio de Defensa (2015). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa. (2014). *Directiva Política de Defensa Nacional*.
- Moneta, C. (1988). *La Antártida en el sistema internacional del futuro*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ó Tuathail, G. (1996). The patterned mess of history and the writing of critical geopolitics: a reply to Dalby. *Political Geography*, 15 (6/7): 661-665.

- Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL). (2019). Zona de aplicación del Tratado. Recuperado de <http://opanal.org/zona-de-aplicacion/>.
- Preciado Coronado, J. y Uc, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s)*, 1 (1): 65-94.
- Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. (1991).
- Ratzel, F. (1975). "Ubicación y espacio". En Rattenbach, A. (Ed.), *Antología Geopolítica* (pp. 15-51). Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Roura, R. (2013) El debate sobre áreas marinas protegidas en la Antártida: ¿conservación o pesca? *Ecología política* (46): 48-56.
- Russell, R. (1995). "Políticas exteriores: hacia una política común". En Rapoport, M. (Ed.). *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales* (pp. 34-44). Buenos Aires: GEL.
- Sampaio, D. P. (2015). O Sistema do Tratado Antártico: a consolidação de um regime internacional e o debate sobre seu déficit democrático. *Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 10 (1): 83-104.
- Sepúlveda Cox, J. (2008). Importancia Geopolítica del Continente Antártico. En *Antártica Chilena: presente y futuro*. Seminario llevado adelante en la Universidad Andrés Bello, Chile.
- Storni, S. (1967). *Intereses Argentinos en el mar*. Argentina: Instituto de publicaciones navales.
- The observatory of economic complexity. (2016). *Falkland Islands Trade*. Recuperado de <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/flk/>.
- Tratado Antártico (1959).
- Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (1969).
- Urbina Paredes, J. (2009). El Tratado Antártico, posición de Chile como país puente. *UNISCI Discussion Papers*, 21: 138-147.

LOS ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA: UN ESTADO DEL ARTE

THE ANALYSIS OF COLOMBIAN FOREIGN POLICY: A STATE OF THE ART

Carlos Hernán González Parias¹

ORCID: 0000-0001-6129-8662

Juan Camilo Mesa Bedoya²

ORCID: 0000-0001-8495-9988

RESUMEN

El artículo realiza una revisión de literatura académica sobre el análisis de la política exterior colombiana producida en las dos últimas décadas (2000-2019), por lo tanto, es un estado del arte. Fueron varios objetivos los que orientaron la realización de este, entre ellos: determinar las tendencias actuales, posibles vacíos y el nivel de actividad de esta línea de investigación, e identificar tanto las metodologías utilizadas como las orientaciones teóricas de dichos análisis. Esta revisión permite concluir, entre otros asuntos, que los trabajos de política exterior colombiana son una línea de análisis dinámica y activa, en la que se ha superado la etapa descriptiva y de generalizaciones, lo que ha dado paso a orientaciones teórico-metodológicas más abarcadoras, para el estudio de situaciones específicas, y a una mayor profundidad en los factores explicativos.

Palabras clave: política exterior; Colombia; posconflicto; actores estatales; actores no estatales.

ABSTRACT

This article is a review of academic literature on the analysis of Colombian foreign policy produced in the last two decades (2000-2019), therefore, it is a state of art. There were several objectives that guided the realization of the same, including the following: determine the current trends, possible research gaps and the level of activity of this line of research, and identify the methodologies used as well as the theoretical orientations of these analyzes. It is concluded that Colombian foreign policy studies are a line of dynamic and active research, which has passed the stage of mere description and generalizations, which has given way to broader theoretical-methodological orientations for the analysis of specific situations and a greater depth in the explanatory factors.

Keywords: foreign policy; Colombia; post-conflict; state actors; non-state actors.

- 1 Institución Universitaria Esumer, Departamento de Investigaciones Académicas, Medellín, Colombia. Docente a tiempo completo y Candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Correo electrónico: carloshg@gmail.com
- 2 Institución Universitaria Esumer, Departamento de Investigaciones Académicas, Medellín, Colombia. Docente a tiempo completo y Candidato a doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de la Plata, La Plata, Argentina. Correo electrónico: mesabedoya@gmail.com

CARLOS HERNÁN GONZÁLEZ PARIAS - JUAN CAMILO MESA BEDOYA

Fecha de recepción: 7 de noviembre del 2019

Aceptado: 28 de febrero de 2020

Publicado: 19 de marzo de 2020



Introducción

La política exterior colombiana, como objeto de análisis sistemático de la academia del país, se inicia en la década de 1980, en buena medida, en respuesta a la diversificación de la agenda exterior de la nación, “siguiendo las tendencias regionales de ese período, lo cual planteó la necesidad de desarrollar herramientas analíticas y prácticas para orientar el nuevo papel que el país aspiraba desempeñar en el mundo” (Tickner y Sandra, 2011, p. 22).

Sin el ánimo de desconocer publicaciones en décadas y años anteriores, sobre temáticas relativas a la política exterior, como, por ejemplo: historia diplomática, integración regional, inserción económica internacional de Colombia, es el profesor austriaco Gerhard Drekonja Kornat el considerado como el precursor de esta línea de estudio. Su libro *Retos de la política exterior colombiana* (1983), precisamente, es apreciado como la obra fundacional de esta vertiente investigativa, al realizar un análisis riguroso y sistemático sobre la política exterior del país.

Entre los aportes de la obra de Drekonja, se destacan: desarrollar las categorías de bajo y alto perfil de una política exterior; identificar debilidades de la política exterior colombiana (carencia de una política exterior clara, rol poco relevante del Ministerio de Relaciones Exteriores, poca capacidad negociadora y baja actividad internacional); caracterizar los aspectos relevantes de esta política en Colombia (alta juridicidad, énfasis de la acción colectiva en organizaciones regionales y globales, no intervención en asuntos de otros Estados y búsqueda de solución pacífica de diferencias internacionales). Pero la influencia más recordada del profesor austriaco es la de identificar y explicar dos tradiciones bajo las cuales, en diferentes etapas y contextos históricos, se ha orientado la conducción de la política exterior del país: *respice polum* y *respice similia*³. Ambas cuestiones, es decir, la publicación y la clasificación, aun generan influencia en los estudios en política exterior colombiana.

Posteriormente, bajo la influencia de este primer trabajo, Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, publican *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* (1988), texto en el cual reflexionan sobre diversas temáticas,

3 Estos dos términos fueron acuñados por ministros de relaciones exteriores, quienes, posteriormente, serían presidentes de la República: *respice polum*, por Marco Fidel Suárez, a principios del siglo XX, y *respice similia*, por Alfonso López Michelsen, finalizando la década de 1960. El primero de estos conceptos lleva a orientar la política exterior, mirando hacia la estrella del norte (Estados Unidos), y el segundo, a conducirla hacia los Estados vecinos y semejantes; “en particular que buscaban una mayor diversificación diplomática, política y económica y la afirmación de una progresiva solidaridad Sur-Sur” (Tokatlian, 2000)

tales como la relación en Colombia entre política interna y externa, el rol del país en las problemáticas que vivía Centroamérica en la década de los 80 y una lectura de la política exterior colombiana ligada al vínculo con los Estados Unidos y América Latina.

Otro aporte representativo, de la etapa germinal, por destacar es el trabajo de Diego Cardona (1992), quien realiza un análisis de la producción académica que de alguna forma aborda el tema de política exterior colombiana durante los años 70 y 80 del siglo XX, con el objetivo de identificar las concepciones teóricas, tendencias, posiciones y enfoques adoptados, así como vacíos investigativos en dicha producción. El autor señala la ausencia casi total de estudios sobre tópicos como el proceso de toma de decisiones en la política exterior del país, los diferentes actores que inciden en la formulación y las empresas transnacionales.

Desde inicios del siglo XXI, esta línea de investigación ha contado con un importante desarrollo liderado por investigadores como Arlene Tickner (2003, 2007, 2011), Sandra Borda (2011, 2014), Socorro Ramírez (2005, 2011), Martha Ardila (2005), Roberto González Arana (2004, 2015) y Eduardo Pastrana (2011). Ellos han abordado la política exterior desde varios ángulos, entre los cuales se hallan el contexto internacional y su influencia en las directrices de la política exterior; los factores asociados al conflicto; las élites políticas colombianas; las nuevas tendencias en materia de las relaciones internacionales y en factores clave como la inserción económica; la influencia de visiones no tradicionales en la delimitación de la política exterior.

Entre los estudios realizados en los últimos años con respecto a la política exterior colombiana, se encuentran aquellos que abordan el tema de rupturas y continuidades de esta política entre los Gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos; también, los estudios que analizan características, estrategias y objetivos de la política exterior de ambas administraciones de Juan Manuel Santos (2010-2018). Más recientemente, a causa del contexto histórico que atraviesa el país por la finalización del proceso de negociación entre el Gobierno nacional y las Farc, empieza a ser importante, en un sentido prospectivo, la literatura académica que versa sobre la política exterior de cara al posconflicto: agenda, retos, aliados, proyección, objetivos son algunos de los aspectos que discuten los autores aludidos.

Es trascendental mencionar que el posacuerdo genera una serie de retos en materia de política exterior, pues es innegable que el país percibe cambios que serán trascendentales para lograr la estabilidad. Por ello, los puntos clave en asuntos de desarrollo estarán enfocados en temas tan sensibles como la seguridad y la defensa; el sector extractivo en Colombia; drogas y mercado ilícito

de armas; derechos humanos; relaciones multilaterales; comercio internacional; entre otros asuntos vitales para el Estado colombiano.

Este artículo tiene por finalidad realizar un estado del arte de la investigación alrededor de la política exterior colombiana, con base en la producción científica entre los años 2000 y 2019. En ese sentido, busca identificar tendencias, enfoques, marcos teóricos, nivel de dinamismo y posibles vacíos en torno a esa línea investigativa.

El estado del arte en sí mismo es una metodología de investigación documental (Gómez, Galeano y Jaramillo, 2015), en palabras de Martín Retamozo: “el estado de la cuestión mantiene una tensión entre mostrar que el tema fue tratado por otros autores –y que se conocen sus aportes– y, a la vez, evidenciar que hay algo aún por decir/conocer con respecto al tema” (2014, p. 185). Los criterios de búsqueda y selección de lo producido bibliográficamente se basaron en lo siguiente: libros y capítulos exclusivamente considerados como resultados de proyectos de investigación; artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, especializadas tanto en relaciones internacionales como en ciencias políticas, indexadas en mínimo cuatro índices bibliográficos y en acceso abierto (*Open Access*).

1. Perfil y rasgos generales de la política exterior colombiana

A lo largo del tiempo, la política exterior colombiana ha sido perfilada bajo diferentes características, por ejemplo, ser de un estilo proamericana y poseer un fuerte rasgo presidencialista, lo que conllevaría un proceso cerrado en la toma de decisiones, transitar entre el *respice polum* y el *respice similia*, así como un tradicional apego al derecho internacional para la solución pacífica de controversias, por mencionar los rasgos más recurrentes.

Sin embargo, en los últimos años, han surgido investigaciones que, dejando de lado el método descriptivo, buscan profundizar, abordar desde nuevas ópticas o cuestionar algunos de estos rasgos tradicionales de la política exterior del país. Uno de los aspectos característicos de la política exterior colombiana son los estrechos vínculos con los Estados Unidos. Esta relación ha gozado de estabilidad y armonía a lo largo del tiempo, desde el restablecimiento, por medio del Tratado Urrutia-Thomson, de los maltrechos vínculos bilaterales a causa de la pérdida de Panamá y pese a algunos episodios como el proceso 8000. Fruto de diversas investigaciones en esta dirección, han surgido denominaciones tales

como el tradicional *respice polum* (Drekonja, 1983), subordinación (Pardo y Tokatlian, 1988), intervención por invitación (Tickner, 2007) y dependencia estructural (González, Galeano y Trejos, 2015).

Precisamente, José Luis Bernal y Arlene Tickner (2017) procuran responder el porqué de la persistencia en el tiempo del proamericanismo en la política exterior colombiana y cuál ha sido su papel como elemento identitario dominante en el imaginario de esa política en el país (IPE). El análisis es centrado en las élites políticas nacionales y entendiendo imaginarios de política exterior (IPE), bajo la orientación teórica del constructivismo crítico pospositivista, como

un entramado de significados y de relaciones sociales a partir del cual los voceros del Estado construyen representaciones del mundo [...] emerge de posiciones intersubjetivas específicas e interpretaciones existentes acerca de la política mundial y es a la vez recreado por estas (Bernal y Tickner, 2017, p. 5).

En ciencias sociales, todas las “verdades”, por arraigadas y aceptadas que estén en la tradición académica especializada, son sujetas a ser revaluadas y revisadas, incluso como algo necesario para el desarrollo investigativo. Precisamente, Rodrigo Amaya (2017) reflexiona sobre la pertinencia de repensar algunas características que tradicionalmente le han atribuido a la política exterior del país: el excesivo presidencialismo, la proximidad a Estados Unidos y el hermetismo decisorio. Lo anterior, tratando “poner en tela de juicio y la precisión de las nociones imperantes [...] para identificar posibles alternativas que eleven nuestra comprensión del asunto” (Amaya, 2007, p. 43). Como resultado de su investigación, considera necesario subir un escalón más en los análisis de política exterior colombiana; superar lo descriptivo, lo general y las visiones monoteóricas, en procura de lograr diagnósticos estructurales, estudios de caso detallados, por medio del uso de marcos teóricos diferentes y alternativos.

Al revisionismo de las características tradicionales de la política exterior colombiana se suma René Ureña (2017), mediante el cuestionamiento de la vigencia, como valor retórico, del apego irrestricto de dicha política exterior al derecho internacional, aun cuando, desde el siglo XIX, este era percibido “como la puerta de entrada de las recientes repúblicas al club de naciones civilizadas” (Ureña, 2017, p. 65). La renuncia al pacto de Bogotá (Ureña, 2013), al igual que la intervención de la Corte Penal Internacional (CPI), en lo referente a la justicia transicional (Ureña y Acosta, 2015), son dos hechos recientes que soportan la tesis de Ureña.

Esta relativización de derecho internacional en la política exterior de la nación colombiana puede obedecer a dos factores. Por una parte, a las transformaciones sociales propias de esta época, en donde el derecho internacional “se ha convertido en punta de lanza de reivindicaciones sociales muy controversiales en Colombia” (Ureña, 2017, p. 66); por otra, el derecho internacional actual no es un cuerpo unificado y homogéneo de normas, sistemas y procedimientos, de hecho, tal como señala Ureña (2017), se encuentra constituido por un conjunto de regímenes especializados: derechos humanos, derecho ambiental, derecho ambiental, entre otros, cada uno con formas de operar diferentes y a veces contradictorias entre sí.

2. Política exterior colombiana: rupturas y continuidades

Por un lado, en Colombia, se encuentran quienes consideran que, de un gobierno a otro, solo se presentaron cambios de forma, no de fondo, en la formulación y ejecución de la política exterior, es decir, hacia un estilo presidencial más moderado, prudente, “pragmático” o “realista” tanto en lo doméstico como en la proyección internacional y una atenuación apenas leve del alineamiento con EE.UU. (Pastrana y Vera, 2012, p. 58). Por otro lado, siendo una tendencia más fuerte, están quienes consideran la existencia de un giro rotundo, entre una administración y otra, manifestado en los siguientes aspectos, por mencionar los más relevantes: un nuevo acercamiento a los vecinos; el establecimiento de aliados como Perú, México y Chile; la diversificación de las relaciones con los Estados Unidos (Ramírez, 2011; Rojas, 2019); la participación activa en espacios multilaterales y organismos regionales, por medio de solicitud de ingreso a la OCDE (Vergara, 2012); el acercamiento a la APEC; la creación de la Alianza del Pacífico; la diversificación de la agenda internacional, y el uso de diferentes estrategias de inserción internacional, como la cooperación sur-sur (González, Mesa y Londoño, 2017), lo cual ha permitido ganar algunos márgenes de acción (Bermúdez, 2013).

Un tema que ha suscitado especial interés es la dicotomía securitización⁴-desecuritización, frente a la cual se reconocen dos posturas. Para una, no se

4 Securitización de la política exterior colombiana se refiere al proceso mediante el cual el tema de seguridad interna monopoliza la agenda internacional del país y subordina la política exterior a sus fines. La securitización procura, por una parte, lograr legitimidad ante la comunidad internacional y captar tanto recursos financieros como de cooperación. Por ende, por desecuritización se entiende un procedimiento de diversificación temática en la agenda y los objetivos de la política exterior, en donde la seguridad, si bien puede seguir jugando un rol representativo, ya no se considera la que determina la política exterior.

ha presentado “desecuritización”, sino que ha ocurrido un cambio parcial en la relación entre seguridad nacional y política exterior; se ha moderado el discurso, pero aún persiste una orientación antiterrorista: lo que se identifica aquí es una transformación de una securitización bilateral y personalista, con alta injerencia del ejecutivo, a una más diplomática y multilateral. La segunda orientación considera que entre ambos gobiernos se identifica un proceso de “desecuritización”, dando espacio a una ampliación temática y de aliados en la inserción en espacios de diálogo multilateral y superación de las diferencias con los vecinos, especialmente con Ecuador y Venezuela (Crespo, 2012; Duarte, 2012). Así, se logra incorporar diversos temas en la agenda, dándole un carácter diversificado y cooperativo, redireccionando una política exterior que venía experimentando síntomas de rechazo y desgaste (Peréz y Rojas, 2012).

Ahora bien, es importante considerar que, en esta ruptura/continuidad que se pueda dar entre los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, media un elemento clave: el diseño de una política de seguridad que, como se mencionó, generó un proceso de securitización de la ayuda internacional. El contexto colombiano, en su momento, luego del gobierno de Andrés Pastrana, con quien se inaugura el plan Colombia y se da paso a una mayor internacionalización de la agenda colombiana, da paso, luego de un fallido diálogo de paz con las Farc, a una visión de confrontación directa del gobierno colombiano con el grupo insurgente. Allí, es posible encontrar que la agenda interna de lucha contra el terrorismo se alinea con la internacional, particularmente norteamericana de lucha contra el terrorismo global, que afectó la estabilidad del orden mundial.

En parte, es comprensible este alineamiento con la agenda internacional y por ello la política exterior colombiana tiene una gran correspondencia con esta. El contexto posterior al 11 de septiembre de 2001 generó un cambio en los diseños de las agendas exteriores y Colombia no estuvo ajena a dicho fenómeno. Ahora bien, en la transición entre Uribe y Santos media también otro factor, esto es, el debilitamiento de las Farc y la consecución de una agenda de diálogo por parte del gobierno Santos con este grupo guerrillero. Es claro, para el gobierno nacional, que el debilitamiento de la insurgencia más antigua del continente es lo que posibilita llegar a una agenda de diálogo y, además, crea las condiciones para que la comunidad internacional apoye, de manera favorable, este proceso.

Por su parte, la investigación de Galeano, Badillo y Rodríguez (2019), bajo una orientación histórica y cualitativa, se centra en el análisis de la política exterior, entre el 2002 y el 2018, es decir, en la totalidad de las administraciones Uribe y Santos. Se hace énfasis en el comparativo entre ambas administraciones, puntualmente, tomando tres variables: la internacionalización del conflicto armado, las sociedades estratégicas del país en el contexto internacional y el servicio

exterior. Concluyendo, con respecto a la variable de internacionalización del conflicto, en los periodos de gobierno de Álvaro Uribe, cuando la política exterior tomó tintes intermésticos, tal internacionalización del conflicto armado fue un medio para fundamentar la política de seguridad democrática en ese gobierno; en cambio, en las administraciones de Juan Manuel Santos, se observó un giro hacia una internacionalización de la paz.

En cuanto a las sociedades estratégicas, precisamente la internacionalización del conflicto armado agudizó los vínculos de dependencia con los Estados Unidos, durante el gobierno de Álvaro Uribe, generando una suerte de autoexclusión de algunas dinámicas regionales. En la era de Juan Manuel Santos, también en el marco de internacionalización de la paz y sin generar distanciamiento de Estados Unidos, se propició un acercamiento a diferentes actores, “que antes habían sido recelosos con respecto a la relación cercana entre Estados Unidos y Colombia (Unión Europea, Venezuela, Ecuador, Cuba, entre otros)” (Galeano, Badillo y Rodríguez, 2019, p. 74). Incluso, en lo tocante a la relación con el país norteamericano, se buscó, de forma bilateral, “que el país siguiera siendo considerado un aliado confiable, pero en el marco de unas relaciones bilaterales más equilibradas y con una agenda más diversificada” (Rojas, 2019, p. 14), por medio de la inclusión de temas que superara lo militar y estratégico: desarrollo social, crecimiento económico, medio ambiente, educación, energía y derechos humanos.

Con respecto a la variable de servicio exterior, se observa una similitud entre ambos gobiernos, a pesar de manifestaciones en torno a la necesidad de profesionalizar y dotar de mayor autonomía tanto a la cancillería como a ese servicio; este continuó siendo empleado de forma clientelar para pago de favores políticos.

3. Perfil y características de la política exterior colombiana en las administraciones de Juan Manuel Santos

El análisis y la caracterización de la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos es una línea de investigación bastante explorada. Bajo ella, se encuentra Sandra Borda con su artículo “Política exterior de la administración Santos: un Liderazgo de vía media” (2014), en el cual se considera que la nueva orientación en la política exterior colombiana obedece a un diagnóstico particular, con el objetivo de “limpiar” la imagen, en cierta medida, autoimpuesta de Colombia hacia el mundo. Esto responde, principalmente, a un eventual escenario de posconflicto, donde se debe “pensar el papel internacional del país fuera

del marco de la guerra interna y de la guerra en contra del narcotráfico” (Borda, 2014, p. 38). Concluye Borda que el rol cada vez más activo y de potencia media regional que pretende desarrollar Colombia le puede imponer mayores responsabilidades en el sistema internacional, lo que podría caer en contradicción con la aún no resuelta y difícil situación interna de la nación colombiana.

Como es normal y necesario que suceda, una vez finalizada una administración presidencial, salen a la luz reflexiones e investigaciones, de carácter analítico, sobre alguna parcela de la administración saliente. Precisamente, cuando acaba la gestión Santos, se observa una creciente producción encaminada al análisis de la política exterior de ambos periodos de gobierno, por ejemplo, la de Sánchez y Campos (2019) y Ardila y Clemente (2019).

En la primera de estas investigaciones, se aborda un aspecto característico de la política exterior de dicho gobierno: la diplomacia por la paz, la cual estuvo dirigida hacia la búsqueda de apoyo interno y externo para consolidar el proceso de ese valor (Sánchez y Campos, 2019). El trabajo reconoce la complejidad de cada política exterior, el sesgo que puede recaer en los análisis que solo toman en cuenta un conjunto de variables; es por esto que selecciona tanto los factores sistémicos como los domésticos, con el fin de determinar el procedimiento de toma de decisión de esta estrategia de política exterior.

En procura del objetivo trazado, se establece un enfoque ecléctico que combina aspectos teóricos del realismo neoclásico, especialmente de los aportes de Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009), y el enfoque cognitivo en política exterior de Jervis (1976), en lo que respecta a la percepción de amenazas. Con este sustento teórico que permite analizar la evidencia, se logra demostrar que, durante los años 2010-2018, en el nivel interno se alcanza un cambio en la percepción de amenazas; no solo en las guerrillas, como era tradicionalmente, sino también al incluir las bandas criminales (Bacrim) y fenómenos como la corrupción. En el ámbito sistémico, se concluye que el objetivo de la política exterior fue mejorar la imagen del país; esto, por medio de una diplomacia comercial y tanto del ingreso como de la participación activa en espacio multilaterales, no solo de carácter regional como la Alianza del Pacífico, sino también global, como la OCDE y la OTAN.

Por su parte, Ardila y Clemente (2019) realizan un análisis por fuera de las categorías *respice polum-respice similia*, que permite una consideración de las dimensiones sistémica, doméstica y personal, las cuales pueden incidir en el diseño y la práctica de la política exterior. Se afirma que, en materia de esta última, Juan Manuel Santos llevó a cabo una diplomacia tradicional “en permanente interacción con su política interna, con unas élites políticas y económicas

fragmentadas frente a su proyecto principalmente político” (Ardila y Clemente, 2019, p. 37), pero con algunas modificaciones, por ejemplo: la búsqueda de una diversificación temática y geográfica en el alcance de la política exterior; la estrategia hacia la internacionalización de la paz, acompañada de la búsqueda de una mejor imagen del país; la recuperación y reinserción del país a las dinámicas regionales; el otorgar mayor importancia a los espacios multilaterales y el mayor uso de la estrategia sur-sur.

También, el estudio mencionado permite vislumbrar el avance de nuevas temáticas y aspectos sobre política exterior, presentes en los ocho años del gobierno Santos: importancia creciente de las ciudades y regiones en el nivel internacional (paradiplomacia); necesidad de virar hacia una diplomacia científica; establecimiento de una política integral y de Estado en materia migratoria; instauración de un mayor énfasis en la región del Caribe. Sin embargo, el ejercicio de este tipo de diplomacia, también “basada en las dinámicas del Estado y del gobierno, como el clientelismo y la polarización de las élites internas, dificultaron una mirada más amplia con un lente conceptual más acorde con las necesidades del siglo XXI” (Ardila y Clemente, 2019, p. 46).

Estos análisis de la política exterior de la administración Santos conducen a la formulación de diversas preguntas, entre ellas: ¿Cuál fue la distancia existente, en materia de política exterior del gobierno Santos, entre la agenda inicial, la voluntad de llevarla a cabo y la capacidad real para hacerlo? Es la interrogante que busca responder Diana Rojas (2019), referida a cuál fue el margen de maniobra del gobierno colombiano para la implementación de la política exterior.

El análisis es realizado tomando en consideración dos aspectos puntuales de la agenda de política exterior de dicho gobierno: la búsqueda de apoyo internacional al proceso de negociación de la Habana y la ampliación de los vínculos externos. Con el fin de determinar el margen de maniobra en tales aspectos, son tomados tres factores: el respaldo político de actores tanto internos como externos, la capacidad institucional estatal, así como las dinámicas y tendencias dominantes en el nivel internacional. Rojas concluye que el gobierno Santos, en lo interno, contó con respaldo, al presentarse el proceso de paz como un proyecto político nacional, lo que a su vez permitió consolidar respaldo internacional. También, existió coordinación entre las instituciones estatales, con el fin de dar continuidad a las políticas durante el gobierno. Por último, se tuvo una visión política acorde con las tendencias internacionales predominantes. La conjunción de los tres factores permitió un alto grado de coherencia, traducido en un margen de maniobra suficiente para el logro de buena parte de los objetivos de política exterior.

4. La política exterior en un futuro inmediato: el posconflicto

De forma directa e indirecta, la etapa posconflicto que atraviesa el país demanda y ocasiona cambios en las diferentes esferas del Estado. La política exterior no es ajena a este panorama. ¿Qué retos y oportunidades presenta la política exterior en el contexto de posconflicto? ¿Qué rol jurarán las fuerzas militares? ¿Cómo incide el posconflicto en la captación de recursos de cooperación internacional? Estas son algunas de las preguntas que pretenden dar respuesta a una serie de trabajos que, desde los últimos años, se abre paso en el campo de la política exterior colombiana.

A modo de un ejercicio prospectivo, Eduardo Pastrana y Diego Vera (2016), en “Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis”, “no sin antes advertir que la prospectiva política es mediada por posibles contingencias y un alto grado de incertidumbre” (Pastrana y Vera, 2016, p. 83), identifican retos que debe asumir la política exterior de Colombia articulada al posconflicto.

Uno de esos retos gira en torno a la cooperación internacional, en la cual Colombia, durante las dos últimas décadas, se constituyó en un receptor neto, a causa del conflicto armado. Ahora, la política exterior en un contexto de posconflicto tiene el desafío de articularse y apoyar la financiación de lo acordado en la Habana, “buscar apalancamiento externo a pesar de las restricciones de acceso a ayudas que le representa que Colombia sea calificada como país de renta media-alta” (Pastrana y Vera, 2016, p. 77), apreciación compartida por Duarte, González y Mesa (2017); es decir, captar la cooperación internacional asociada al discurso de viabilidad del posconflicto. Otro de los retos es articular los programas de impulso al sector agrario, base de los acuerdos, con la política de comercio exterior del país, donde los tratados comerciales firmados con países importadores de alimentos pueden jugar un rol importante y establecer acuerdos de cooperación agroindustrial. Finalmente, uno más de los retos se ve reflejado en la política de lucha contra la multicriminalidad organizada, que ha afectado de manera considerable a la región y exige la cooperación entre los Estados, para enfrentar los problemas de la región.

La lucha contrainsurgente y la contención de la amenaza interna, históricamente, demandaron una alta concentración de la capacidad del accionar de las fuerzas militares colombianas, en desmedro de la atención de ciertos asuntos, tales como fronteras, amenazas de otros Estados, cooperación militar, lucha contra el contrabando y la criminalidad transnacional. Precisamente, el posconflicto abre

una ventana de oportunidades para una reorientación de las fuerzas militares, en procura de jugar un rol determinante en la política exterior del país. Trabajos como los de Bitar (2017) y Cancelado (2016) se orientan a la exploración de dichas oportunidades.

Sebastián Bitar, considera como oportunidades atender y hacer frente a los peligros potenciales externos para la seguridad nacional; utilizar, vía cooperación sur-sur, el conocimiento y la experiencia en seguridad, adquiridos durante décadas de lucha contra la insurgencia y el narcotráfico, para capacitar a fuerzas militares de Estados que presenten estas problemáticas. A ello se puede adicionar la posibilidad de transitar de una fuerza contrainsurgente hacia una multimisión, participando de forma activa en misiones internacionales de paz (Cancelado, 2016; González y Mesa, 2018).

5. Las instituciones estatales y actores no gubernamentales en la política exterior colombiana

Bajo la óptica de los actores y determinantes internos, se encuentran trabajos que abordan tanto a las instituciones estatales como a los entes no gubernamentales. En cuanto a ambos tipos de actores, quizás la investigadora más activa ha sido Martha Ardila (2008, 2009 y 2009b), permitiendo ampliar el análisis con diferentes variables, unidades de análisis y referentes teóricos, como se destaca a continuación.

En Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana (2009), Marta Ardila parte del diagnóstico de la poca participación que, a la hora de formular la política exterior, se presenta por parte de los actores no gubernamentales en Colombia; a pesar de que las tecnologías de la información y comunicación han facilitado la intervención de este tipo de actores en los asuntos internacionales. A lo anterior se suma Vargas (2014), quien considera que, pese a la asimilación como actores de alta importancia decisoria de aquellos no estatales en el nivel del sistema internacional, en el caso colombiano, aún no se evidencia una presencia constante e institucionalizada de ellos en el proceso de la política exterior. Incluso, actores no estatales que podrían contar con canales de comunicación más estrechos con el gobierno de turno, como los partidos políticos, “tienden a ser invitados de piedra en la construcción y puesta en marcha de la política exterior. Sus posiciones son oídas por el Ejecutivo, pero no vinculantes” (Barrero y Niño, 2012, p. 228).

Retomando a Ardila (2009), emplea como método el estudio de un único caso: la influencia del sector académico para el diseño de la política migratoria. El texto, por medio de sus conclusiones, permite identificar aportes teóricos a la presente propuesta, por ejemplo: que el Estado ya no es el único actor de las relaciones internacionales y que hay muchos otros actores no gubernamentales, los cuales, desde diferente posición, inciden en la formulación de los lineamientos internacionales (Ardila, 2009, p. 121). No obstante, en Colombia, dicha participación es intermitente y depende del criterio de los tomadores de decisiones en política exterior.

Con respecto al primer grupo referido a las instituciones estatales, se destaca *Anatomía de un actor: el ministerio de Defensa Nacional y la política exterior* (Ramírez, 2012), en el cual se determina el rol y la importancia que tiene este ministerio, en el marco de una nueva política exterior compleja y, por lo tanto, en el que confluyen cada vez más actores. Este aspecto se caracteriza por brindar información de inteligencia necesaria para toma de decisiones exteriores y materia de seguridad.

También, Ardila, en *El Congreso y la política exterior colombiana. A propósito de la comisión segunda* (2008), haciendo uso de fuentes primarias como documentos oficiales y entrevistas, explora el vínculo entre la comisión segunda del Congreso, encargada de los asuntos internacionales en el legislativo, y la política exterior colombiana. Tres elementos ayudan a entender dicha relación: 1) tanto el marco como las herramientas de la constitución política de 1991, 2) las actividades que desarrolla la comisión y 3) las características generales de la política exterior del país.

Por medio de un recorrido normativo de la constitución política de 1991, la autora identifica atribuciones, funciones, obligaciones y alcance del Congreso, especialmente, de la comisión segunda, en materia de política exterior. Como hallazgo de este trabajo, sobresalen las acciones de control político que, acerca de la agenda internacional, ha realizado la comisión, debilitando así la tradicional afirmación reduccionista, la cual encasilla la política exterior del país (de un carácter netamente personalista). Asimismo, se concluye que debe existir mayor capacitación en temas internacionales, por parte de los integrantes de la comisión, y establecer sinergias con la Cancillería, para lograr un papel más activo en la toma de decisiones.

Entre las investigaciones más recientes, se encuentra *Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010)* (Puyo, 2017), que emplea un enfoque tanto interméstico como constructivista, al igual que se apoya en los estudios sobre élites y toma de decisión. Esto, con la intención, así como esta propuesta de

tesis, de superar categorías reduccionistas en las cuales ha sido enfrascada la política exterior colombiana, como el *respice polum*, el respeto irrestricto al derecho internacional y el bajo perfil; se busca, ampliar la discusión, la inclusión de variables y una mayor profundidad de esta política. La política exterior es sumida no como resultado de coyunturas externas, sino de relaciones de poder de los actores al interior del país, particularmente, las élites.

Un aporte novedoso, que puede abrir línea para futuras investigaciones, es el clasificar en cuatro los tipos de élites que inciden la política exterior colombiana. La primera es la élite de tipo político, asociada “a la pertenencia a partidos políticos [...] a las relaciones construidas en el nivel local y nacional. Al desempeño de cargos públicos [...] y a las tradiciones políticas familiares” (Puyo, 2017, p. 161). La segunda, es la élite de tipo técnico, a razón de la formación académica y del recorrido profesional, en el campo de la diplomacia y de las relaciones internacionales. En tercer lugar, se encuentra la élite del sector privado, no siempre vinculada directamente a un partido político o con formación académica específica, pero útil en procesos de negociación, tratados comerciales y acuerdos de integración económica. Finalmente, la cuarta élite la conforma la de origen regional, vinculada, precisamente, a los poderes y familias tradicionales de ciertas regiones del país. Según los hallazgos, en el periodo analizado, la élite técnica, a pesar de ser minoría, es más propositiva, independiente y dinámica, al momento del diseño y de la ejecución de la política exterior, a causa de la experiencia y la formación profesional propia del campo diplomático.

“El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana” (Barrero y Niño, 2012) parte también del reconocimiento de la poca literatura dedicada a explorar los determinantes internos de la política exterior del país. A modo de indagación y con el constructivismo como orientación teórica, caracteriza el marco institucional de la construcción y ejecución de la política exterior colombiana, determinando el alto contenido presidencialista de esta. El texto concluye, entre otras cosas, que a causa del gran presidencialismo del sistema político colombiano y a pesar de que los partidos incluyan en sus plataformas ideológicas temas internacionales, es casi nula la presencia que puedan ejercer justo los partidos políticos en la formulación de la política exterior.

En este sentido, la debilidad de la presencia de un actor como los partidos es irrelevante a la hora de considerar una definición de interés nacional; son una agrupación que, si bien tiene peso político, no se pone de manifiesto en la formulación de la política exterior nacional ni mucho menos genera reflexiones de corte político que permitan proyectar en materia internacional al propio Estado.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, se destacan las investigaciones de Davide Bocchi (2012, 2013). La primera de estas, “El papel de las organizaciones no gubernamentales en la política exterior colombiana”, parte del reconocimiento y de la importancia, que, en el marco de la globalización, han tomado este tipo de actores. Su influencia, generalmente vía presión mediática o movilización, hacia la política exterior en Colombia se presenta para los temas de derechos humanos, cooperación, salida negociada al conflicto armado. El autor concluye que, en la construcción de la política exterior, las sugerencias de las ONG no fueron atendidas por el gobierno de Juan Manuel Santos y, en consecuencia, se presenta una “diplomacia paralela” a aquella. Pero ¿qué implicación trajo consigo la no inclusión de las sugerencias de las ONG en la política exterior colombiana? Se argumenta que este hecho dificultó la pretensión del gobierno Santos de lograr una mejor posición en el nivel internacional y de mostrarse como un país con cierto liderazgo regional: “[...] son los problemas internos que las ONG nacionales e internacionales evidencian y transmiten al exterior, impidiendo que Colombia logre posicionar la imagen de sí que quisiera en la escena internacional [...]” (Bocchi, 2013, p. 280).

Una de las consideraciones tradicionales sobre la política exterior colombiana es que, a causa de ser un proceso decisorio hermético, es poca la importancia que la opinión pública asume sobre estas temáticas; situación diferente a lo que ocurre con otras políticas públicas, donde se observa una mayor movilización social y atención mediática. Este desentendimiento hacia la política exterior refuerza, a su vez, el carácter hermético en el proceso decisorio, cubriendo de un velo de secreto y misterio los asuntos externos del país y volviéndose así una suerte de círculo vicioso.

En este sentido, en los textos de Diasabá y Rueda (2012) y González (2012), se explora tanto la importancia como la cobertura que los medios de comunicación nacional le otorgan a la política exterior del país. Por medio de entrevistas a expertos y revisión documental de periódicos, se considera que la prensa y los medios de comunicación en el país dan muy poca cobertura e importancia a los asuntos internacionales, en especial a la política exterior de la nación colombiana. Dicha cobertura se limita a la descripción de hechos y no a un análisis profundo y objetivo, en buena medida, a causa de la carencia de profesionales de la comunicación con formación específica en relaciones internacionales (González, 2012) y a la existencia de “temor a ser “antipatriota”, lo que genera que la prensa sea poco crítica de la política exterior del gobierno respectivo” (Diasabá y Rueda, 2012, p. 253).

Conclusiones

La revisión de la literatura especializada en la política exterior colombiana ha permitido identificar las diferentes tendencias en torno al objeto de estudio planteado. Esto incluye la existencia de un consenso casi generalizado de que, efectivamente, la política exterior del gobierno Santos, en mayor o menor grado, experimentó cambios con respecto a su antecesor. Tal situación se evidencia en la diversificación de la agenda; la búsqueda de reintegrarse a las dinámicas regionales y el multilateralismo expresado en participación activa en espacios regionales y globales; el tratamiento diferencial, dado el relacionamiento con los Estados Unidos, entre otros. Sin embargo, también se identificaron líneas de continuidad tales como la clientelización del servicio exterior y la necesidad de reformarla, en beneficio de la proyección internacional del país.

Esta revisión de la literatura especializada en el análisis de la política exterior ha contado con varios propósitos: determinar las tendencias actuales de investigación sobre la temática particular; identificar los métodos y las orientaciones teóricas empleadas para los análisis; determinar posibles vacíos investigativos, y conocer el nivel de actividad de esta línea de indagación.

La metáfora de la caja negra tradicionalmente ha estado presente a la hora de explicar y caracterizar la política exterior del país; es decir, no se explora en su interior, considerándola como algo dado, sea por el líder de turno, como acomodación al contexto internacional (especialmente a la política exterior norteamericana) o como respuesta de la situación particular y conflictiva de Colombia. No obstante, en los últimos años, han surgido iniciativas académicas que propenden por ampliar los márgenes de análisis y variables de estudio de esta política. Particularmente, se han realizado estudios sobre partidos políticos, medios de comunicaciones, algunas instituciones estatales y ONG. Por lo tanto, los actores con incidencia e interés en la política exterior del país son un tema con una alta riqueza potencial. Si bien hay un camino recorrido en este sentido, gracias a las investigaciones mencionadas en este espacio, al ser un campo de estudio amplio, el impulso académico se debe aprovechar, profundizando y ampliando el examen de diferentes actores como grupos económicos, medios de comunicación, agrupaciones sociales, organizaciones y regímenes internacionales. Otro campo general, que cuenta con un importante potencial investigativo, son los posibles determinantes internos, tales como la cultura estratégica, el diseño institucional, el proceso de toma de decisiones, el rol de las percepciones, la identidad y la historia.

También, en los últimos años, se puede evidenciar el progresivo abandono o difuminación, en los análisis de política exterior colombiana, de las categorías

respice polum-respice similia, que, desde la década de 1980 estuvieron presentes en estos análisis. Lo anterior, en beneficio del uso de conceptos, con un mayor desarrollo y riqueza teórica. En este sentido, han ganado espacio el uso de orientaciones teóricas como el realismo neoclásico o el constructivismo y un retorno al *Foreign Policy Analysis* (FPA), pero también aportes desarrollados en América Latina como el realismo periférico y la autonomía relacional. Esto ha permitido disposiciones teórico-metodológicas eclécticas, en las cuales se combinan varios cuerpos teóricos para el análisis de situaciones específicas, sin separar las dimensiones interna-externa, sino procurando una visión holística.

En suma, los estudios de política exterior colombiana actualmente son una línea de investigación dinámica y activa. Esta ha superado la etapa de la descripción y generalizaciones, en procura de lograr una mayor profundidad en los factores explicativos que le dan forma. Por lo tanto, de continuar estas tendencias, se vislumbra un futuro inmediato de una consolidación investigativa.

Lo anterior coincide con un mayor nivel de autonomía y desarrollo disciplinar del estudio de las relaciones internacionales en Colombia. En décadas pasadas, los estudios internacionales se encontraban directamente vinculados a las facultades de derecho, por lo que imperaba una visión legalista en sus análisis (Cardona, 1992) y, posteriormente, a los programas de ciencia política. Este proceso de mayor autonomía y desarrollo disciplinar está especialmente jalado por la creación de departamentos y pregrados de relaciones internacionales (en varias universidades del país, grupos de investigación, redes especializadas, eventos académicos, revistas científicas), así como por la formación en los niveles de maestría y doctorado.

Referencias

- Amaya, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En A. Tickner y S. Bitar (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 39-64). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional*, (69), 108-123.
- Ardila, M. y Clemente, I. (2019). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *Oasis*, (29), 29-56. Doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.03>
- Ardila, M.; Cardona, D. y Ramírez, S. (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: Friedrich Eber Stiftung Colombia.

- Ardila, M.; Carvajal, L.; Garay, J.; Marín, M.; Niño, J. y Puyana, J. (2008). *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado.
- Ardila, M.; Montilla, P. y Garay, J. (2009b). *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de los sectores académicos y empresariales*. Bogotá: Universidad Externado.
- Barrero, F. y Niño, C. (2012). El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 227-247). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Bermúdez, C. (2013). La política exterior colombiana en el marco de la integración latinoamericana. *Analecta*, 3(4), 67-91.
- Bernal, J. y Tickner, A. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En A. Tickner y S. Bitar (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 3-38). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bitar, S. (2017). Las fuerzas armadas en el posconflicto: una renovada preocupación por lo internacional. En A. Tickner y S. Bitar (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 193-212). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bocchi, D. (2012). El papel de las organizaciones no gubernamentales en la política exterior colombiana. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 283-299). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Bocchi, D. (2013). La política exterior colombiana y el costo de ignorar a las organizaciones no gubernamentales. *Papel Político*, 18(1), 261-284.
- Borda, S. (2014). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. En A. Ayuso; S. Borda; F. Floriano; V. Moy y M. Pallarès (eds.), *Liderazgos regionales emergentes en América Latina* (pp. 29-39). Barcelona: CIDOB.
- Cancelado, H. (2016). La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 155-178). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Cardona, D. (1992). Los estudios sobre política exterior colombiana: supuestos y temas en varios autores representativos. En R. Russell, *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior* (pp. 109-142). Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.
- Crespo, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos. ¿Continuidad de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad y desarrollo*, (17), 149-175.
- Diasabá, V. y Rueda, C. (2012). La política exterior colombiana en los medios de comunicación. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 251-264). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Cerec.
- Duarte, J. (2012). La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una nueva Colombia. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 339-355). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Duarte, L.; González, C. y Mesa, J. (2017). Retos de la cooperación internacional para el desarrollo en Colombia. *Estudios Internacionales*, 49 (188), 111-146.
- Galeano, H.; Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el periodo 2002-2018. *Oasis*, (29), 57-79.
- Gómez, M.; Galeano, C. y Jaramillo, D. (2015). El Estado del arte: una metodología de investigación. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 6(2), 423-442.
- González, C. H.; Mesa, J. C. y Londoño, G. A. (2017). Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía? *Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 267-291.
- González, J. (2012). La prensa, ¿convidada de piedra en el examen de la política exterior? En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 265-282). Bogotá: Konrad Adenauer.
- González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación & Desarrollo*, 12(2), 258-285.
- González, R.; Galeano, H. y Trejos, L. (2015). Estados Unidos en la política exterior colombiana: ¿Aliado incondicional? *Económicas CUC*, 36(1), 43-56.
- González, C. y Mesa, J. (2018). Incidencia del narcotráfico en la formulación y ejecución de la política exterior colombiana. *Escenarios, empresa y territorio* 7(10), 81-100.

- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lobell, S.; Ripsman, N. y Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical Realism, the state and foreign policy*. New York: Cambridge University Press.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. (1988). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer mundo editores.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: Cambio o continuidad en la era Santos. *KAS Paper*, (15), 1-27.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-80). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2016). Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 23-60). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Peréz, M. y Rojas, E. (2012). *Debates y perspectivas de la política exterior colombiana en la era Santos*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata. VI Congreso de Relaciones Internacionales.
- Puyo, G. (2017). *Las élites y la política exterior colombiana (1958-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y política exterior colombiana. En S. Jost (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 211-226). Bogotá: Konrad Adenauer.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva sociedad*, (231), 79-95.
- Retamozo, M. (2014). ¿Cómo hacer un proyecto de tesis doctoral en Ciencias Sociales? *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 25(48), 173-202.
- Rojas, D. (2019). La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones. *Oasis*, (29), 7-27. Doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.02>
- Sánchez, F. y Campos, S. (2019). La política exterior de Santos: estrategia y diplomacia por la paz. *Oasis*, (29), 81-104.
- Tickner, A. (2003). En busca de Aliados para la “seguridad democrática”: la política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*, (56-57), 64-81.

- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), 90-111.
- Tickner, A. y Borda, S. (2011). *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tickner, A. y Borda, S. (2011). Las Relaciones Internacionales en Colombia. Creación, consolidación y producción disciplinar. En S. Borda y A. Tickner (comps.), *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia* (pp. 21-47). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Tokatlian, J. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, (48), 35-43.
- Urueña, R. (2013). Colombia se retira del pacto de Bogotá. Causas y efectos. *Anuario de Derecho Público*, (1), 511-547.
- Urueña, R. (2017). La crisis del “club de caballeros”: una reconsideración del respeto al derecho internacional como característica de la política exterior colombiana. En A. Tickner y S. Bitar, *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 65-89). Bogotá: Universidad de los Andes. Doi: <http://dx.doi.org/10.7440/2017.45>.
- Urueña, R. y Acosta, D. (2015). Beyond Justice, Beyond Peace? Colombia, the Interests of Justice, and the Limits of International Criminal Law. *Criminal Law Forum* (26), 291-318. Doi: <http://10.1007/s10609-015-9248-1>
- Vargas, L. (2014). Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano. *Revista Análisis Internacional*, 5(1), 189-206.
- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad y desarrollo*, (17), 149-175.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE COREA DEL SUR PARA
LA RECONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD
COLECTIVA CON COREA DEL NORTE*SOUTH KOREA'S FOREIGN POLICY FOR THE
RECONSTRUCTION OF A COLLECTIVE IDENTITY WITH
NORTH KOREA*Alex Mauricio Maldonado Méndez¹

ORCID: 0000-0002-2719-5675

RESUMEN

En los períodos presidenciales de Park Geun hye y Moon Jae in se implementó una política exterior que enfatizaba la construcción de una identidad colectiva para la pacificación de la península. El artículo busca responder, ¿cómo los líderes surcoreanos emplearon elementos identitarios, similares o diferentes, en el contexto de sus políticas exteriores para la pacificación de la península? Se recurrió a una metodología de investigación cualitativa mediante entrevistas, análisis de documentos y sitios web oficiales, los que se interpretaron con el método de análisis de contenido. Se afirma que la política exterior de Corea del Sur hacia Corea del Norte, durante estas administraciones, estuvo basada en una estructura ideacional que rescataba la construcción de una identidad colectiva coreana. Estos elementos identitarios, compartidos por los líderes surcoreanos, fueron los factores que favorecieron la interacción social para el fomento de la pacificación.

Palabras clave: Identidad; interacción social; política exterior; factores sociales; Corea del Sur.

ABSTRACT

During Park Geun hye and Moon Jae presidential terms, there was implemented a foreign policy that emphasized the construction of a collective identity for the pacification of the peninsula. The article seeks to answer how the South Korean leaders used identity elements, either similar or different, in the context of their foreign policies for the pacification of the peninsula. A qualitative research methodology was used through interviews, analysis of documents and official websites, these being interpreted by the content analysis method. It is stated that South Korea's foreign policy towards North Korea, during these administrations, was based on an ideational structure that rescued the construction of a Korean collective identity, being these identity elements (shared by South Korean leaders) the factors that favored social interaction for the promotion of pacification.

Keywords: Identity; social interaction; foreign policy; social factors; South Korea.

1 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, Quito, Ecuador. Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales y sociólogo. Correo electrónico: ammaldonadofl@flacso.edu.ec



Introducción

La península coreana históricamente fue una unidad política homogénea que se va fragmentando por fuerzas extraterritoriales. Por un lado, desde 1910 hasta 1940, el imperio japonés toma la península coreana, de esto surge un choque de identidades, pues Japón utiliza la violencia y lo simbólico para subyugar a la población coreana. Sin embargo, este acontecimiento histórico no fue un impedimento para que movimientos nacionales coreanos buscaran su independencia para rescatar su identidad colectiva frente a su opresora.

Por otro lado, cuando los aliados ganan a las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial, la península coreana comienza a restablecer su unidad nacional alrededor de su identidad e imaginario territorial peninsular. Sin embargo, paradójicamente, se vuelve a dividir la península coreana por la lucha geopolítica entre Estados Unidos y la Unión Soviética que fueron aliados y luego enemigos. Por consiguiente, de este acontecimiento histórico, surgen dos Estados con ideologías opuestas, la República de Corea del Sur y la República popular de Corea del Norte sobre la base de una población étnicamente homogénea con familias que se separan.

En 1950 las dos Coreas van a la guerra. Los líderes Kim Il Sung y Syngman Rhee buscan la unificación a través de la fuerza y su ideología dominante, la cual se articula a los intereses de las dos grandes potencias. En 1953 se resuelve el conflicto por un armisticio y no un tratado de paz alrededor del paralelo 38; desde entonces, las dos Coreas continúan en estado de guerra.

Sin embargo, Corea del Sur, durante varias administraciones presidenciales que van desde la década de los 70 a los 90 ha manifestado, discursivamente, lo paradójico de la división de las dos Coreas. Ya para los períodos 2000, 2007, 2017 y 2018 se materializan en acciones concretas, en donde Corea del Sur construye políticas exteriores que buscan cambiar el estado de guerra con Corea del Norte hacia una península de paz y la reestructuración de una identidad colectiva.

Para abordar esta temática, la presente investigación cualitativa utiliza la teoría constructivista que toma los conceptos identidad colectiva e interacción social de Alexander Wendt para explicar la política exterior de Corea del Sur hacia Corea del Norte. El método es un estudio de caso histórico particular, el cual aborda un rastreo histórico, que enfatiza los dos últimos períodos presidenciales de Corea del Sur. La herramienta de análisis utilizada para la obtención de datos de varias fuentes, como documentos oficiales, sitios web de los ministerios de Corea del Sur, entrevistas a élites políticas, es el análisis de contenido

cualitativo, técnica de análisis cuyo objetivo es describir o interpretar el significado del material analizado (Schreier, 2012). Por consiguiente, se pudieron determinar ideas, expresiones y, como tal, el sentido de sus acciones de política exterior, que apelan a una identidad colectiva para el cambio de las relaciones intercoreanas en busca de la pacificación de la península.

Este análisis sugiere que los dos líderes surcoreanos Park Geun hye y Moon Jae in han formulado políticas exteriores que responden a una estructura ideacional arraigada en una identidad colectiva, la cual contribuye a la construcción de la paz en la península coreana.

1. El constructivismo y su crítica al realismo hacia un análisis alternativo para interpretar las relaciones intercoreanas

El realismo pone énfasis en los individuos, dado que explica los fenómenos internacionales y el comportamiento del Estado desde el conflicto (Feng & Ruizhuang, 2006). Por lo tanto, el realismo sugiere que los fenómenos internacionales se explican en función del actor, el poder, interés, en donde el Estado es unitario y racional, porque su acción política está basada en medios y fines.

En este sentido, se puede entender que el realismo ha construido y como tal ha formulado la política exterior de los Estados. Por lo tanto, para los Estados, con la finalidad de garantizar su interés soberano, no importan los medios y fines que se empleen en su política exterior. El realismo a través de sus elementos teóricos ha explicado las relaciones intercoreanas desde su división, que comenzó en 1950, en donde las dos Coreas, rivales por su sistema político debido a la influencia externa de las potencias Estados Unidos y la Unión Soviética, van a la guerra.

Por consiguiente, se configura en la península coreana una estructura ideacional del enemigo que enfatiza el conflicto, la incertidumbre y la amenaza a la seguridad de cada Estado. En este sentido, si bien se pueden explicar las relaciones intercoreanas desde una visión realista a raíz de estos antecedentes, esta no podría dar una respuesta analítica con respecto a las nuevas relaciones intercoreanas que se han ido acentuando en los periodos presidenciales de Park Geun hye y Moon Jae in, para quienes ha sido un imperativo transformar las relaciones de conflicto, después de 1953, con Corea del Norte, hacia una península de paz sin emplear el método de la fuerza. Por consiguiente, para estos

líderes políticos, los factores como la historia, cultura, identidad e ideas son elementos que están presentes para el cambio de las relaciones intercoreanas.

Como señala Llenderroz (2013, pp. 77-83, citando a Wendt):

La política internacional no se presenta como dada, sino que es conducida por las identidades y los intereses que son formulados y sostenidos por prácticas intersubjetivas [...] la realidad social se desarrolla en la interacción. De esta manera, el comportamiento se basa en los significados a través de los cuales los actores adquieren una identidad. La identidad está formada por factores intrínsecos y por factores extrínsecos, los primeros responden a propiedades subjetivas domésticas, los segundos, derivados de la interacción entre unidades ya constituidas.

Para Smith, de acuerdo con Flockhart (2012), las relaciones, ya sean conflictivas, competitivas o amigables, son siempre producto de interacciones sociales en lugar de solo capacidades materiales. La identidad es la comprensión del yo, su lugar en el mundo social y su relación con los demás seres, la comprensión de cada persona sobre sí misma depende siempre de otros sujetos para su constitución (Smith, Hadfield, & Dunne, 2012).

Para Zehfuss (2002) de acuerdo con Wendt, la identidad colectiva lleva la relación entre el ser y el otro ser a su conclusión lógica: su identificación. La identidad colectiva se refiere a la identificación positiva, de modo que el otro sujeto, cognitivamente, se convierte en una parte del yo y su bienestar es motivo de preocupación. Los actores que tienen una identidad colectiva definen su interés en un nivel más alto de agregación, basado en sentimientos de solidaridad, comunidad y lealtad (Zehfuss, 2002, pp. 12-15).

Estos enunciados son importantes para comprender la construcción de política exterior de Corea del Sur hacia Corea del Norte por los líderes surcoreanos Park Geun hye y Moon Moon Jae in, pues sus políticas externas tienen un sentido ideacional que se articula a factores que obedecen a una lógica identitaria arraigada en su historia compartida.

2. La historia coreana como elemento de identidad compartida

Para Sik (2010), la historia coreana es mucho más antigua que su división desde la invasión japonesa o post Segunda Guerra Mundial. La historia compartida de las dos Coreas surge desde su ubicación geográfica. La península coreana tiene una larga y compleja historia, que inicia por el Paleolítico hace 700 mil años, y atraviesa el Neolítico y la Edad de Bronce; el pueblo coreano fundó una nación en la península coreana y en Manchuria noroeste de China (Sik, 2010).

Desde el primer Estado coreano, el pueblo ha conservado su propia lengua y costumbres, manteniendo así su sentimiento de pertenencia étnica, a pesar de las numerosas invasiones a la península. El pueblo coreano proviene de las tribus de habla altaica, mongoloide y son llamadas tribu Dongyi; es diferente al pueblo chino, y vivían en la península coreana y Manchuria hace miles de años. Tiene sus raíces en los Yemek y los Han, unión étnica de la que surgió el pueblo coreano a fines del neolítico (Sik, 2010).

Durante la Edad de Bronce, surgió Gojoseon como primer Estado del pueblo coreano, este se convirtió en una potencia que se extendía desde el sudoeste de Manchuria hasta el norte de la península coreana. Posteriormente, se van a consolidar tres reinos Goguryeo, Baekje y Silla, los cuales son descritos como Estados antiguos, cuyo poder político lo detentaba la autoridad real, que era absoluta. Es importante señalar que el pueblo coreano se siente orgulloso del reino de Goguryeo, porque este logró derrotar las ambiciones imperialistas de China a cargo del emperador Sui y Tang (Sik, 2010). Por consiguiente, este hecho marca su sentido nacional de protección y defensa al territorio, cultura, identidad, lengua y sistema político frente a su opresor.

Otro elemento histórico de unidad nacional que rescata una identidad coreana en cuanto nación es su sentimiento antijaponés, debido a la colonización de la península de 1910 a 1945. A pesar de la violencia física y simbólica de su opresor en toda la península, durante este tiempo se organizaron grupos sociales que buscaron su independencia. Como señala Sik (2010), el pueblo coreano anunció la declaración de independencia en Tokio el 8 de febrero y, el 1 de marzo de 1919, el movimiento independentista se extendía hasta Manchuria, Siberia y Hawai (Sik, 2010). Esta lucha claramente refleja que la identidad coreana fue un pilar que motivó a los movimientos independentistas para recuperar el poder sobre su territorio y la su cultura frente a la opresora.

Sin embargo, Japón no abandona la península por los movimientos independentistas, pero sí por la pérdida frente a los aliados en la Segunda Guerra Mundial. En este momento histórico parecería que la identidad coreana se restablecería, pero los aliados y luego enemigos Estados Unidos y la Unión Soviética dividirán la península coreana sobre la base de su influencia geopolítica.

Por consiguiente, esto conllevó a que en la península coreana se creen dos Estados con ideologías diferentes: la República de Corea del Sur y la República Popular Democrática de Corea del Norte. Posteriormente, se produjo la guerra intercoreana que va desde 1950 a 1953, la cual se explica por el sentido de unificar, nuevamente, sus raíces socioculturales por medio de la violencia, mediante la nueva ideología política dominante que se articulaba a los intereses de las potencias.

Después, de la guerra intercoreana se firma el acuerdo de Armisticio en 1953 y, desde entonces, las dos Coreas continúan en estado de guerra por la construcción imaginada del enemigo, resultado de la influencia de las potencias, al sur con Estados Unidos y al Norte por la Unión Soviética. Sin embargo, para la década de los 70, el presidente Park Chung Hee da los primeros pasos para tener un acercamiento con Corea del Norte. Durante su discurso por el aniversario veinticinco de la liberación coreana de la colonia japonesa, establece, por primera vez, la voluntad de buscar una coexistencia pacífica con Corea del Norte, que reemplace la confrontación militar por la cooperación (Middlenton, 1997).

Este acontecimiento se puede corroborar con la “*North-South Joint Communiqué*”, establecida el 4 de julio de 1972, en donde se evidencia que existe un discurso o elementos ideacionales que interpelan una unidad política, en tanto nación (United Nations, 1972). Es decir, apela al sentido de pertenencia a una comunidad a través de factores identitarios como la lengua, la cultura, el territorio y la historia. Por lo tanto, se apoya en el imaginario social del líder que descansa en un sentimiento colectivo de construir una identidad colectiva a través de la reunificación de la nación coreana.

En el 2000, el presidente de Corea del Sur Kim Dae Jung introduce la política del sol, con la finalidad de buscar la reconciliación y la cooperación con Corea del Norte. Esta política exterior se estructuró sobre dos componentes claves: la separación de la política de lo económico y la reciprocidad. Luego están tres principios: la no tolerancia a provocaciones, la no absorción por la fuerza, la cooperación. Por último, plantea cinco actividades macro, las cuales buscan facilitar el dialogo, expandir relaciones económicas, fomentar reuniones e intercambios entre las familias separadas, asistencia humanitaria y fomentar la cooperación internacional (Levin y Han, 2002).

Por lo tanto, esta política buscó desarticular la lógica del enemigo, creada por la influencia de las potencias post Segunda Guerra Mundial, a través de acciones que rescatan elementos identitarios y el incremento de su interacción social para el cambio de sus relaciones a través de la cooperación, asistencia humanitaria, reunión de familias separadas y diálogo entre autoridades.

Este acontecimiento se corrobora con “La declaración conjunta intercoreana del 15 de junio del 2000” (The Korean Culture and Information Service, 2000), en donde, plantean elementos ideacionales que rescatan una identidad colectiva hacia la unificación, por medio de la cooperación económica y cultural, el apoyo a la reunión de familias separadas, el diálogo entre autoridades de alto nivel, para así construir una península de paz y la reconstrucción de una identidad compartida en la península.

Por lo tanto, esta cumbre reflejó la voluntad política para promover el intercambio y la cooperación, porque es coherente con la identidad socio histórica compartida de las dos Coreas. Y se expresa en alusiones como las señaladas por Kim Dae jung: “podemos poner fin a la división y la hostilidad de los últimos 55 años y lograr la reconciliación, la cooperación y la unificación” (The Korean Culture and Information Service, 2000).

En el 2007, el presidente surcoreano Roh Moo Hyun le da continuidad a la política del sol, bajo ciertos lineamientos que responden a su objetivo de política exterior como la unificación coreana, por medio del diálogo, la cooperación, la inclusión a Corea del Norte sobre la base de relaciones regionales como globales, y la construcción de una península de paz a través de una institucionalización gradual (Ministry of Unification, 2006). El Ministerio de la Unificación juega un rol relevante, dado que promueve la asistencia humanitaria, y alienta proyectos ambientales y agropecuarios, en función de no ver a Norcorea como nación enemiga sino como su hermana. Para Choi Jincheol (2009), cónsul y consejero de la República Popular de Corea del Sur en el Ecuador, “el ministerio de la unificación busca la paz no por la fuerza, ayuda con donaciones por ejemplo con él envió de arroz, pues sabemos que nuestros hermanos norcoreanos sufren por falta de alimentos”. Como señala Wendt, “la identidad del alter es un reflejo de las practicas del ego, cambia esas prácticas y el ego comienza a cambiar la concepción de su mismo alter” (Zehfuss, 2002, p. 46).

La segunda cumbre intercoreana celebrada del 2 al 4 de octubre del 2007 refleja una identidad compartida para el cambio de las relaciones sociales intercoreanas, las cuales se apoyan en elementos ideacionales intersubjetivos (The National Committee of North Korea, 2007). En este sentido, las dos Coreas aceptan que son un mismo pueblo coreano; cuando se hace alusión a la unificación,

reconocen los esfuerzos por anteriores administraciones para buscar paz en la península, como la declaración conjunta del 15 de junio de 2000. Además, saben que al ser parte de una sola península, es importante, la cooperación sociocultural, la cooperación humanitaria para el envío de productos o la unión de las familias separadas. Por lo tanto, son acciones que descansan en ideas que reflejan un sentido social que busca deconstruir el imaginario del enemigo.

Por consiguiente, estas cumbres intercoreanas fueron espacios para repensar las relaciones coreanas a través de una identidad compartida, porque los líderes coreanos hacen alusiones a un pasado y futuro común en la península. Esto se corrobora, como la señala Kim Dae jung, en textos tales como: “nosotros los coreanos mantenemos una inmediata vecindad, usamos el mismo lenguaje, compartimos una cultura común y sobre todo somos las mismas personas” (Sang-Jin, 2018), y para Roh Moo Hyun, “un régimen de paz debe ser primero institucionalizado en la península coreana, es desafortunado que la península continúe con el legado de la guerra fría del siglo XX” (Ministry of Unification, 2005, p. 18).

Además, estas cumbres intercoreanas establecieron principios para la interacción social de las dos coreas. Para Zehfuss (2002, de acuerdo con Wendt), la política internacional no se presenta como dada, sino que es conducida por los hechos, las identidades y los intereses formulados y sostenidos por prácticas intersubjetivas; por lo tanto, la realidad social se desarrolla en la interacción (Zehfuss, 2002). Es decir, para lograr el cambio de interacción social del conflicto coreano por el de cooperación, es importante que las dos Coreas apelen a factores de identidad, que luego, a través de principios acordados entre las partes, se pueda dinamizar la cooperación y la confianza. Por consiguiente, estas políticas exteriores apuntaron a deconstruir, gradualmente, el imaginario del enemigo del siglo XX por el de una identidad compartida en el siglo XXI.

3. La influencia de Estados Unidos en la península coreana

Desde la caída del imperio japonés por los aliados en la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos influyó militar y políticamente en la parte sur de la península coreana, para la construcción de un Estado satélite. En este sentido, surge la República de Corea del Sur como actor estratégico de los intereses estadounidenses en la región asiática con respecto a la defensa del sistema liberal y el acceso al territorio surcoreano para el despliegue bélico de esta potencia en caso de amenaza a los intereses americanos por China, Rusia o Corea del Norte.

Esta dinámica ha provocado que en las relaciones intercoreanas, en ciertos momentos, el conflicto escale, dado que Corea del Norte representa una amenaza para Estados Unidos, tanto en el plano ideológico como material. En este sentido, la ideología socialista-Juche y los ensayos balísticos realizados por Corea del Norte han hecho que Estados Unidos despliegue, ante posibles ataques por Corea del Norte en Corea del Sur, el componente militar y los sistemas de defensa antibalísticos e implemente ejercicios conjuntos. Estos acontecimientos llevan a una situación dialéctica que marca el ritmo de las relaciones intercoreanas al interior de la península entre conflicto y cooperación entre los dos Estados.

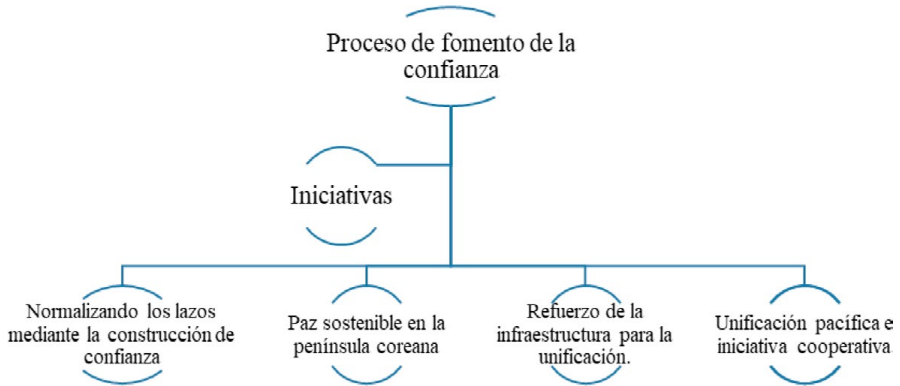
Para Han Sungjoo (1980), Estados Unidos ha ejercido una influencia considerable sobre las políticas nacionales y extranjeras de Corea del Sur, como lo demuestra en el apoyo al presidente Syngman Rhee en 1960, en el establecimiento de un gobierno civil en 1963 y el envío de tropas de combate coreanas a Vietnam en 1965. Para Estados Unidos, Corea del Sur es un área estratégica en su postura militar en Asia y el Pacífico, también continúa siendo un mercado valioso para los bienes comerciales, las exportaciones de armas y la inversión (Sungjoo, 1980).

De esta manera, Corea del Sur se ve envuelta en dilemas de seguridad que involucren la coordinación de acciones políticas con Estados Unidos con Corea del Norte. A pesar de los momentos de tensión con Corea del Norte, Corea del Sur ha buscado desprenderse del uso de la fuerza como método para la construcción de una identidad colectiva que conlleve a la pacificación de la península coreana, esto en los periodos 2000, 2007 y 2018.

4. La construcción de la política exterior de Park Geun hee hacia Corea del Norte

En el período presidencial de la expresidenta Park Geun hee 2013-2017, se construye una política exterior conocida como “proceso de fomento de la confianza” (*Trust-Building Process*, en inglés). Esta política buscó, como primer objetivo, un desarrollo intercoreano; segundo, fomentó la confianza entre las dos Coreas para establecer la paz en la península y, tercero, estableció una base para la unificación. Descansó en cuatro iniciativas: la normalización de vínculos intercoreanos a través de la confianza; una paz sostenible en la península; la creación de infraestructura para la unificación, y la unificación pacífica y la paz en el noreste de Asia (Ministry Unification, 2013) (Figura 1).

Figura 1. Política exterior del proceso de fomento de la confianza



Nota: Elaboración propia a partir de White Paper on Korean Unification, 2013.

De esta manera, la presidenta Park Geun hee preparó el camino para que la población surcoreana reconstruya su conciencia identitaria. En este sentido, ella fomenta la construcción de un programa educativo hacia escuelas, colegios, universidades, funcionariado público y civil para la unificación. Para la presidenta Park, “estos programas educativos estaban destinados a facilitar el establecimiento de una base para la unificación pacífica, al aumentar el interés de la gente hacia la unificación para mejorar la determinación y la disposición de la gente” (Ministry Unification, 2013). En el 2013, el gobierno imprimió 100 000 copias referentes a la unificación con Corea del Norte y las distribuyó principalmente en instituciones educativas (Ministry Unification, 2013).

Esto se puede corroborar con el documento “*White Paper on Korean Unification 2013*”; con la utilización de materiales como videos, libros y publicaciones respondieron al objetivo 3 de la política exterior de la presidenta Park, quien afirmaba que se debe establecer una base hacia la unificación, a través del desarrollo sostenible de las relaciones intercoreanas. En este sentido, el sentimiento de unificación se fue construyendo a través de programas educativos (Ministry Unification, 2013). Se estima que en el año 2000 participaron 365 125 personas, en 2007 fueron 34 045, en 2008 se contaron 32 039 y en 2013 se contabilizaron 185 194 (White paper on Korean Unification, 2013).

Por consiguiente, es un imperativo, como señala Park, “restaurar la homogeneidad de las dos Coreas y fortalecer el sistema para la unificación realizando esfuerzos para mejorar la calidad de vida de las personas de Corea del Norte” (Ministry Unification, 2013). Para Wendt, la identidad colectiva es la identificación de elementos del ser compartido por el otro grupo o individuo. Esta

identificación de formar parte de un ser nosotros es una identidad que da, a los actores, un interés en preservar su cultura (Zehfuss, 2002).

En el 2013, el gobierno de Corea del Sur aprobó 197 encuentros intercoreanos en deporte, religión, educación, academia, cultura, arte; un 34 % más que en el 2012 (Ministry Unification, 2013). Como se evidencia en el documento “*White Paper on Korean Unification 2013*”, miembros del equipo deportivo de Corea del Norte participaron en la copa EAFF del Este del 2013, celebrada en Hwaseong; además, se implementó el proyecto de ley revisado a través de una junta mixta entre personal de Corea del Norte y Corea del Sur para la elaboración de un diccionario conjunto que recuperara la tradición lingüística a largo plazo: se inició en el 2014 y se extendió hasta el 2019 (Ministry Unification, 2013).

En este período presidencial no se celebra una cumbre intercoreana como en el 2000 y 2007; no obstante, es importante comprender que se mantiene una voluntad política para inducir cambios en el comportamiento norcoreano a través de la construcción de una identidad colectiva.

5. La construcción de la política exterior de Moon Jae in

En el 2018, con la llega a la presidencia de Moon Jae in, luego de la destitución de la expresidenta Park por casos de corrupción, se construye una política exterior que busca dar continuidad al proceso de paz y de identidad colectiva en la península coreana por anteriores administraciones. En este sentido, la política exterior de Moon busca la coexistencia pacífica y la coprosperidad en la península. De esta manera, el presidente Moon Jae in presenta tres objetivos (Ministry of Unification, 2017): a) Dar solución al problema nuclear y el establecimiento de una paz permanente, es decir, sustituir el armisticio por un régimen de paz a través de la institucionalización de sus relaciones; b) el desarrollo sostenible de las relaciones intercoreanas, en donde se reconocen los acuerdos celebrados por administraciones anteriores para mejorar las relaciones intercoreanas, y c) la realización de una comunidad económica en la península coreana, sobre la base de la confianza y la reciprocidad. Por lo tanto, se construye un nuevo mapa económico para el desarrollo de Corea en tanto unidad.

Como señala el presidente Moon Jae in:

Nosotros no buscamos el derrumbe de Corea del Norte, no impulsamos ningún tipo de unificación por absorción. La unificación es un proceso en la que ambas partes coexisten y recuperan la comunidad nacional, la unificación

llegara naturalmente a través del acuerdo mutuo de las dos Coreas, una vez que se asiente la paz. (Ministry of Unification, 2018)

Esta política exterior comienza a tener efectos en la interacción social con Corea del Norte, como se evidenció en los Juegos Olímpicos de Pyeongchang, en donde las dos Coreas organizan equipos deportivos que bajo una sola bandera participan en el desfile durante la ceremonia de los juegos de invierno. Después, el 27 de abril, se celebra la Tercera Cumbre Intercoreana en Panmunjeom. En este caso, los líderes de las dos Coreas se reúnen en la línea de demarcación militar y el presidente Kim Jong cruzó la línea para convertirse en el primer líder norcoreano que ha ingresado al sur desde su división (The Republic of Korea, 2017).

De esta manera, en esta Tercera Cumbre Intercoreana en Panmunjeom, las dos Coreas ideacional e intersubjetivamente se reconocen como una nación, es decir, aceptan el sentimiento de pertenencia a un territorio, historia, lengua e identidad compartida. Así, su interacción comienza a tener efectos tales como la creación de una oficina de enlace con residentes de ambas partes en Kaesong; los intercambios civiles; la desactivación de la tensión militar; el crear una zona de paz marítima; las reuniones entre autoridades militares, ministro de Defensa, y un canal de dialogo entre los presidentes (Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea, 2018).

Para Zehfuss, de acuerdo con Wendt, la política internacional no se presenta como dada, sino que es conducida por los actores, con base en sus identidades, y los intereses formulados y sostenidos por prácticas intersubjetivas; por lo tanto, la realidad social se desarrolla en la interacción (Zehfuss, 2002). De esta forma, la cumbre intercreeana adquiere relevancia a través de esta estructura ideacional, la cual rescata la construcción de una identidad colectiva.

En cuanto a la política de educación implementada por el presidente Moon Jae in, que se expone en el documento “*White Paper on Korean Unification 2019*”, al igual que la de su antecesora, busca sentar las bases para la unificación en la población a través de la difusión de contenido educativo a las escuelas, colegios, universidades, para encaminar el proceso de unificación. Esta política educativa rescata la identidad, lengua, historia y cultura compartida. Esto se corrobora con los 15 puntos directivos para la unificación, en donde se menciona que Corea del Norte comparte una historia común, tradición, cultura y lengua con Corea del Sur (Ministry of Unification , 2019)

Es importante ver cómo el gobierno fomenta la idea de unificación a través de acciones como la capacitación, la enseñanza y la difusión de material educativo

hacia la población surcoreana, por ejemplo, con el libro de texto *Comprendiendo los asuntos de la unificación*, dirigido especialmente a estudiantes de universidad, personas adultas o del magisterio, y cuyo contenido se refería a la perspectiva sobre los asuntos de la unificación: la historia, el progreso de las relaciones intercoreanas, y los esfuerzos y la preparación para la unificación (*White Paper on Korean Unification*, 2019).

Por consiguiente, el gobierno, a través de estos instrumentos educativos, como textos, programas, medios digitales, etc., promueve la construcción de una identidad hacia Corea del Norte.

Otro acontecimiento de identificación también se puede corroborar a través de la cooperación sociocultural que mantienen los dos Estados. Esto se evidencia en la participación intercoreana en la excavación de objetos del reinado de la dinastía de Goryeo en Gaeseong, la cual “ha promovido preservar el patrimonio cultural conjunto nacional y restaurar la homogeneidad nacional entre Corea del Sur y Corea del Norte” (Ministry of Unification, 2019, p. 170). Ello demuestra cómo la historia compartida refleja un sentimiento que reconoce su herencia cultural durante el tiempo.

Otro factor sociohistórico que evidencia el sentido de identidad compartida es la lengua Hangeul. El documento “White paper Korean unification 2019” evidencia que existe un comité intercoreano que se encarga de realizar la construcción de un diccionario. En una entrevista al cónsul y consejero de la República Popular de Corea del Sur, Choi Jincheol, plantea: “estamos trabajando en un diccionario coreano con el idioma de ambas Coreas para recuperar nuestra tradición lingüística” (Jincheol, Entrevista, 2019).

En este sentido, el hangeul es el idioma oficial de la península coreana. Se compone de 10 vocales y 14 consonantes. Su alfabeto fue creado por el rey Kin Sejong, quien buscó evitar la influencia China en la península. Esta lengua había estado siendo practicada por la elite coreana. El rey Kin Sejong tuvo que hacer frente a las trabas ideológicas de las elites gobernantes para que aceptaran el hangeul y se difundiera para homogeneizar al pueblo. Con el tiempo, el hangeul fue aceptado por todos los segmentos de la sociedad y se convirtió en elemento cultural, el cual ayuda a preservar su identidad (Connor, 2009).

Otro elemento identitario y cultural se expresa en el ámbito de la cooperación deportiva, como se mencionó anteriormente, los juegos de Pyeongchang coadyuvaron a la construcción de la confianza de las dos Coreas, así también con los juegos de Yakarta, en donde marcharon en los equipos de natación, pingpong, basquetbol, entre otros. Ya para junio del 2018, las dos Coreas acordaron la

participación de equipos de basquetbol en Pyongyang, en conmemoración a la declaración conjunta del 4 de julio conocida como la “Joint communique”. Este evento estuvo acompañado por el ministro de la Unificación (Ministry of Unification, 2019).

En el documento “*White Paper for Korean Unification 2019*”, también se evidencia que se celebró un partido de fútbol en el estadio de Kim Il sung en Pyeongyang, en donde los equipos coreanos compitieron contra 6 equipos extranjeros. Esta celebración deportiva es importante, pues, como señala el cónsul y consejero de la República Popular de Corea del Sur en Ecuador, Choi Jincheol:

Estamos impulsando el deporte como el futbol, antes de la colonización japonesa, nosotros éramos un solo país unido en la capital Pyeongyang, Seul, en estas ciudades había una liga de futbol que era muy popular en aquel tiempo, ahora buscamos reiniciar esa liga histórica entre las dos Coreas. (Jincheol, Entrevista, 2019)

Finalmente, la política exterior de Corea del Sur, como se ha visto en este análisis, se ha ido construyendo en función de una estructura ideacional que evidencia una identidad colectiva, su sentido de pertenencia a un pasado común y a un proyecto futuro que apela a la unión nacional de las dos Coreas. Esta afirmación se corrobora en los documentos analizados “*White Paper for Korean Unification*”, entrevistas a élites políticas, páginas oficiales de Corea del Sur, en donde se puede interpretar la existencia de factores compartidos para la construcción de una península de paz y de una identidad colectiva. Por lo tanto, la política exterior surcoreana como caso de estudio en los dos períodos analizados no responde a una política exterior que apela al uso de la fuerza como método, sino de una reconstrucción identitaria como base para la integración nacional y la pacificación de la península.

Conclusiones

Frente a la pregunta: ¿cómo los líderes surcoreanos Park Geun hye y Moon Jae in han empleado elementos identitarios similares o diferentes en el contexto de sus políticas para la pacificación de la península?, la investigación plantea que ambos han empleado elementos similares en sus políticas exteriores. Estos son el legado de un proceso histórico en construcción de anteriores administraciones para la pacificación de la península y la construcción gradual de una identidad colectiva coreana. En este sentido, los dos líderes convergen en la implementación de elementos identitarios similares en el contexto de su política exterior para la pacificación de la península coreana.

Primero, la identidad colectiva se articula a la idea de unificación, porque se reconocen como un mismo pueblo que se divide por fuerzas extraterritoriales, como fue la invasión japonesa y la influencia política de Estados Unidos y de la Unión Soviética en la península coreana. Por consiguiente, se diseñan políticas exteriores surcoreanas que tratan de resolver el conflicto intercoreano con acciones que apelan a una península pacífica con una identidad colectiva. La construcción de la política exterior surcoreana, al buscar la construcción de una identidad en la península, reconoce su pasado histórico común en un territorio, lengua y cultura en toda la península, por lo que los dos líderes convergen en sus políticas y reconocen la importancia de construir un camino hacia la unificación, empezando por el fomento de la confianza desde la educación de su población.

Segundo, otro elemento similar entre los líderes surcoreanos es la cooperación con Corea del Norte, en cuanto intercambio sociocultural como el deporte, la recuperación del diccionario lingüístico, la cooperación humanitaria. Es decir, la cooperación sociocultural intercoreana como método incrementa su interacción social. De esta manera, aumenta el diálogo, su memoria histórica común y el sentimiento compartido hacia una península de paz.

Así, estas acciones de política exterior promovida por los líderes surcoreanos tienen sentido, porque se sostienen sobre ideas que rescatan una identidad, pues, al no ver a Corea del Norte como una nación diferente desde un punto socio histórico, se diseñan políticas exteriores que apelan a factores socioculturales para construir la paz y un proceso de unificación en construcción durante el tiempo.

Tercero, es importante entender cómo las políticas exteriores de Park Geun hye y Moon Jae in mantienen un hilo conductor que no es ajeno a los procesos de política exterior por parte de otras administraciones gubernamentales, como las de Kim Dae Jung, Roh Moo hyun, quienes lograron, al igual que Moon Jae in, cumbres históricas con Corea del Norte para desactivar la tensión y para inducir cambios benignos en el comportamiento norcoreano.

Las cumbres intercoreanas fueron espacios para repensar nuevos procesos de interacción social sobre la base de un reconocimiento mutuo identitario. Adicionalmente, a la luz de las postcumbres, Moon Jae in dinamizó la cooperación que ya se venía dando por las anteriores administraciones, con respecto a la conexión de ferrocarriles, la normalización del complejo industrial Gaeseong, cooperación ambiental y cultural. Por consiguiente, la política exterior de Corea del Sur se ha construido en función de su identidad, la cual responde a factores sociohistóricos, los cuales se evidencian en acciones, expresiones escritas u orales que abordan elementos identitarios.

Finalmente, respondiendo al objetivo general, en cuanto a identificar factores de identidad colectiva en la península coreana, la investigación sugiere: Primero, existe una historia compartida con respecto a la identificación identitaria hacia una nación, la cual hace referencia a sentimientos nacionales en contra de potencias opresoras, como fue la invasión japonesa y la influencia externa de potencias como Estados Unidos y la Unión Soviética en la península coreana post Segunda Guerra Mundial.

En el caso de Estados Unidos se puede comprender que su influencia en la península coreana gira alrededor de temas de seguridad e intereses estratégicos de esta potencia, pues Corea del Sur es un Estado satélite, lo que ha conllevado a situaciones de conflicto intercoreano; pero, pese a este hecho, los líderes surcoreanos no están a favor del uso de la fuerza como método para solucionar el conflicto con Corea del Norte, como ya sucedió en la guerra intercoreana de 1950. Al contrario, los líderes surcoreanos como Park Geun hye y Moon Jae y anteriores administraciones entienden que el dialogo, los acercamientos socioculturales y la concientización al interior de la península promueven la construcción de una identidad compartida que favorece la paz en la península.

Segundo, la lengua hangeul es otro elemento de identidad, porque crea un sentimiento de identificación lingüístico; al hablarse un mismo idioma en la península, este instrumento facilita la interacción social entre los gobiernos coreanos y favorecería la movilidad e intercambio del pueblo coreano.

Tercero, el factor sociocultural, dado que existen prácticas comunes arraigadas en tradiciones en la sociedad coreana. De esta manera, se conmemoran eventos como el día de la independencia; se practican deportes como el taekwondo, el futbol, la danza; se hacen desfiles olímpicos bajo una sola bandera. Por consiguiente, son eventos que rescatan una memoria colectiva, es decir, elementos que mantienen viva una identidad.

Además, la reconstrucción de una identidad coreana es facilitada por el incremento de la interacción social. Es decir, mientras más contacto intercoreano, los líderes han podido repensar sus relaciones de conflicto y cambiarlas por las de paz e implementar acciones cooperativas. Por ejemplo, las cumbres coreanas reflejaron la concreción de acuerdos entre las partes para cooperar, en temas como la reunión de las familias separadas, la cooperación humanitaria y la cooperación económica.

En este sentido, Corea del Norte ha respondido a la acción de política exterior, pero se evidencia una mayor cooperación sociocultural con el presidente Moon Jae in que con la expresidenta Park Geun hye, quien incluso ha podido reunirse

tres veces con su homólogo Kim jong un para inducir cambios en el comportamiento aislacionista y belicista de Corea del Norte.

Por consiguiente, la interacción social intercoreana en estos períodos se asienta sobre una identidad colectiva, la cual se interpreta a través de la política exterior de Corea del Sur hacia Corea del Norte. De esta manera, ha sido posible la construcción de procesos de cooperación socioculturales arraigados en su identidad, factor necesario para reconstruir la paz en la península.

Referencias

- Connor, M. E. (2009). *The Koreas*. ABC, CLIO LLC.
- Feng, L. y Ruizhuang, Z. (2006). The Typologies of Realism. *The Chinese Journal of International Politics*, 1(1): 109–134. <https://doi.org/10.1093/cjip/pol006>
- Jincheol, C. (23 de mayo, 2019). Entrevista . (A. Maldonado, entrevistador).
- Korea. Net. (2018). *La paz un nuevo comienzo, cumbre intercoreana*. http://spanish.korea.net/FILE/pdfdata/2018/04/2018_inter-korean_summit_ES.pdf
- Lamont, C. (2015). *Research Methods in International Relations*. Sage Publications Ltd.
- Levin, N., y Han, Y. (2002). *Sunshine in Korea: The South Korean Debate over Policies Toward North Korea*. RAND. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/RAND_MR1555.pdf
- Llenderrozas, E. (2013). *Relaciones Internacionales Teorías y Debates*. EUDEBA
- Middlenton, L. (1997). South Korean Foreign Policy. En Kim, D. y Kong, T. (eds.), *The Korean Peninsula in Transition* (pp. 149-194). Macmillian Press LTD.
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea. (2018). *Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula*. <http://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=2018091804122336&rs=/viewer/result/202005>
- Ministry of Unification. (2019). *White paper on Korean Unification 2019*. https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/news/Publications/whitepaper/
- Ministry of Unification. (2006). *A Brief Review of Inter-Korean Relations*. https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/news/releases/%3Bjsessionid=yD7CKuCV9d929-4ZceWSd25p.unikorea1?boardId=bbs_000000000000034&mode=view&cntId=31496&category=&pageIdx=28

- Ministry of Unification. (2017). *Moon Jae in's Policy on the Korean Peninsula*. https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/policyissues/koreanpeninsula/goals/
- Ministry Unification. (2013). *Seeking trust to enhance inter-korean relations and unite the Korean peninsula*. https://www.ncnk.org/sites/default/files/content/resources/publications/trust_buidling_process.pdf
- Morgenthau, H. (1985). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministry of Unification. (2005). Promoting the policy of peace and prosperity. En *White Paper on Korean Unification 2005* (cap. 1). https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/news/Publications/whitepaper/
- Sang-Jin, H. (2018). *Asian Tradition and Cosmopolitan Politics Dialogue with Kim Dae-Jung*. Lexington Books.
- Schiavon, J., Ortega, A., Vallejo, M., y Velázquez, R. (2014). *Teoría de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Universidad Autónoma de Baja California.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. Sage Publications Inc.
- Sik, S. (2010). *Historia coreana*. Asociación para el desarrollo de la educación de los coreanos en el exterior.
- Smith, S., Hadfield, A., y Dunne, T. (2012). *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. Ashford Colour Press Ltd.
- Sungjoo, H. (1980). South Korea and the United States: The Alliance Survives. *Asian Survey*, 20(11), 1075-1086. doi:10.2307/2643910
- The Korean Culture and Information Service. (2000). Junio de 2000: *la primera cumbre intercoreana a través del muro de la división*. <http://spanish.korea.net/Government/Current-Affairs/National-Affairs/view?subId=646&affairId=659&articleId=34489#>
- The National Committee of North Korea. (2007). *Declaration on the Advancement of South-North Korean Relations, Peace and Prosperity*. https://www.ncnk.org/sites/default/files/2007_North-South_%20Declaration.pdf
- The National Committee on North Korea. (2018). *Pyongyang Joint Declaration of September 2018*. <https://www.ncnk.org/node/1633>
- The Republic of Korea. (2017). *Moon Jae-in President of the Republic of Korea*. http://www.korea.net/FILE/pdfdata/2017/11/MoonJae-inPresidentoftheRepublicofKorea_en_1113.pdf

- United Nations. (1972). *The July 4 South-North joint Communique*. <https://peacemaker.un.org/korea-4july-communicue72>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. www.jstor.org/stable/2706858
- Wohlforth, W. (2012). Realism and Foreign Policy. En Smith, S., Hadfield, A., y Dunne, T. (eds)., *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases.*: Oxford University Press.
- Zehfuss, M. (2002). *Constructivism in International Relations*. Cambridge University Press.

GEOPOLÍTICA Y MEDIO AMBIENTE: INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS INTERESES GEOPOLÍTICOS EN EL ÁRTICO

GEOPOLITICS AND ENVIRONMENT: INCIDENCE OF CLIMATE CHANGE AND GEOPOLITICS INTERESTS IN THE ARCTIC

Javier Johanning Solís¹

ORCID: 0000-0003-4429-0532

Carlos Alberto Peña Menjivar²

ORCID: 0000-0002-0193-1312

RESUMEN

La investigación procura indagar sobre los intereses subyacentes que giran alrededor de la zona del Ártico. Esta región ha cobrado una mayor importancia en las relaciones internacionales, producto del cambio climático y el deshielo que el calentamiento global ha supuesto en la región. Ello ha despertado intereses económicos, políticos y estratégicos en los principales Estados árticos. Para comprender cuáles son los intereses de los Estados árticos, se realiza un análisis del complejo régimen internacional que ha sido construido en el Ártico. Luego se indaga sobre las principales políticas y acciones llevadas a cabo por los principales Estados involucrados en la región. Se encuentra que el complejo de régimen internacional relacionado al Ártico es sumamente fragmentado y débil, lo que ha facilitado que los Estados persigan sus intereses de forma más abierta en la región, provocando que aumenten las tensiones entre Rusia y el resto de

los Estados, y que, incluso, otros actores antes no involucrados se inserten en la región, como China, lo cual provoca recelos. No obstante, se encuentra que la situación internacional actual no es propicia para una escalada en la competencia por el poder en el Ártico, al menos en un corto o mediano plazo, pero podría aumentar más adelante por el deterioro ambiental, derivado de una lucha por la protección del ambiente ambigua y contradictoria por parte de los Estados árticos.

Palabras clave: Ártico; régimen internacional; medio ambiente; comercio; rutas; conflicto; disputas territoriales; derecho internacional; geopolítica.

ABSTRACT

The investigation seeks to inquire about the interests that revolve around the Arctic zone. This region has gained greater importance in

- 1 Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas, Costa Rica. Docente universitario e investigador del Observatorio de la Política Internacional. Correo: javier.johanning@gmail.com
- 2 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica. Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Universidad Nacional, Costa Rica. Correo: carlospmenjivar@gmail.com



international relations due to climate change and thaw caused by global warming in the region; awakening economic, political and strategic interests in the main Arctic States. To understand which are the interests of the Arctic States; an analysis of the international regime complex that has been built in the Arctic is carried out; afterwards the main policies and actions conducted by the main States involved in the region are studied. It is concluded that the Arctic-related international regime complex is highly fragmented and weak, which has made it easier for States to pursue their interests in the region more openly, causing tensions between Russia and the rest of the States to increase, and also that even other

actors not previously involved insert themselves in the region, such as China, causing misgivings. However, it is found that the current international situation is not conducive to an escalation in the competition for power in the Arctic, at least in the short or medium term, but could increase later as a result of environmental deterioration, product of an ambiguous and contradictory fight for the protection of the environment by the Arctic States.

Keywords: Arctic; International Regime; Environment; Commerce; Routes; Conflict; Territorial Disputes; International right; Geopolitics.

Introducción

La región del Ártico en el planeta Tierra está compuesta, principalmente, de una serie de cuerpos marítimos significativos, islas y dos cordilleras sumergidas, como lo son la cordillera Lomónosov y Mendelejev. De todos estos cuerpos geográficos, los marítimos componen el 90 % de todo el territorio del Ártico, sobre el cual no hay consenso en sus límites territoriales en la comunidad científica (Conde, 2017; Alonso, 6 de febrero de 2018). Estos cuerpos geográficos son de alto valor ambiental y humano, pues albergan una serie de comunidades tanto humanas como animales y vegetales únicas en el mundo, poco estudiadas por la dificultad que ha supuesto el clima en la región.

A pesar de esto, el clima no ha sido lo suficientemente adverso como para que no se puedan dar asentamientos humanos. Actualmente existen una serie de pueblos autóctonos que se reparten a lo largo de los principales Estados del Ártico (Estados Unidos, Rusia, Canadá, Dinamarca y Noruega), y que también se ven inmersos en el complejo contexto ártico.

Todo lo anterior cobra una mayor relevancia para el análisis en la disciplina de las relaciones internacionales, por su interés en temas relacionados con el comercio en la región, la navegación, disputas territoriales y gobernanza. Existen mecanismos políticos regionales, como el Consejo del Ártico y otros, los que, por su conformación como foro político, presentan oportunidades de cooperación; pero también severas limitaciones para frenar los intereses expansionistas de los Estados. De ahí que los factores geopolíticos de la zona cobren cada vez mayor relevancia para los actores involucrados. Entendiéndose aquí la geopolítica en su constante reconstrucción histórica, la cual Rubén Cuelar (2012) sintetiza, en la visión clásica base de Karl Haushofer o Mackinder, como el conocimiento de la geografía, tierra o espacios para asuntos políticos,

y el desarrollo de los intereses de sus actores, tanto Estados como organizaciones, intereses que tienden a ser económicos.

En ese sentido, la investigación se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los principales escenarios que presenta actualmente el régimen internacional del Ártico, frente a las consecuencias del cambio climático? Ante esta, el objetivo general busca analizar la situación actual que enfrenta el régimen internacional del Ártico frente a las consecuencias del cambio climático, los intereses de los actores de su entorno y sus posibilidades de variación o cambio en la geopolítica. La investigación es de tipo cualitativa, de carácter explicativo (Creswell, 2009). Utiliza una metodología deductiva, a partir de revisión documental, estadísticas descriptivas y análisis de instrumentos jurídicos internacionales, así como del estudio de las posturas oficiales y no oficiales de los actores partes de la cuestión. Estas serán profundizadas en análisis, en la medida de su relevancia y aplicación a la delimitación temática.

1. Geografía y ecosistema del Ártico

El Ártico no es un país o continente, sino la región ubicada en el polo norte, el cual comprende distintas zonas, según su delimitación, la cual puede ser marítima, continental e, inclusive, desde definiciones basadas en el clima y la ecología, como la isoterma³ utilizada mayormente por la comunidad científica. La región ártica incluye el océano Ártico, los mares que lo rodean, la isla más grande del mundo, Groenlandia, y las extremidades septentrionales de varios países, entre ellos de Rusia y Estados Unidos por Alaska y Canadá. El océano Ártico según el portal en línea The World Factbook:

Es el más pequeño de los cinco océanos del mundo (después del Océano Pacífico, el Océano Atlántico, el Océano Índico y el Océano Austral). El Pasaje del Noroeste (EE. UU. Y Canadá) y la Ruta del Mar del Norte (Noruega y Rusia) son dos vías fluviales estacionales importantes ... su cuenca central se ve subdividida en tres cordilleras: la cordillera Nansen-Gakkel (Se extiende al norte de la Rusia occidental), la cordillera Alfa y la Dorsal de Lomonósov (Cadena montañosa de 3,300-3,700 metros de altura). Sus dos corrientes principales son: un patrón de deriva en el sentido de las agujas del reloj en el giro de Beaufort en la parte occidental del Océano Ártico y una corriente de deriva transpolar casi en línea recta que se mueve hacia el este a

3 La isoterma es la línea que une los vértices, en un plano cartográfico, que presentan las mismas temperaturas en la unidad de tiempo considerada. Instituto Geográfico Nacional, Gobierno de España Véase en: <https://bit.ly/2znVdDK>

través del océano desde las nuevas islas siberianas (Rusia) hasta el estrecho de Fram (entre Groenlandia y Svalbard). (CIA, marzo 2020)

A diferencia de la Antártida, que es una región rodeada por agua, la región del Ártico se compone de una masa de agua rodeada de tierra; esta plataforma terrestre es conocida como el círculo polar ártico y es el área limítrofe de la región. Esta es la división artificial producida por el paralelo 66 al norte del planeta. Comprende territorios de Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia. Este territorio representa el 6 % del total de la superficie del planeta, cerca de 21 millones de km², de los cuales ocho millones son terrestres y siete millones se traducen en plataformas continentales a menos de 500 metros de profundidad (Rodríguez, 2017).

Es importante señalar la diferencia antes planteada, pues en términos geográficos o geopolíticos, será clave entender la referencia a la región ártica, al océano Ártico o, en su defecto, al círculo polar ártico. No obstante, para efectos de esta investigación, se retomará en términos generales, es decir, como región a lo largo del análisis.

En cuanto a la población que habita la región, actualmente existen una serie de pueblos autóctonos que se reparten a lo largo de los principales Estados del Ártico (Estados Unidos, Rusia, Canadá, Dinamarca y Noruega). Entre estos pueblos se calculan 155 mil inuits, 70 mil sami, 55 mil athabaskans y gwich'in y 15 mil aluetianos. Solamente en Rusia se calculan 250 mil personas de diferentes pueblos autóctonos (Conde, 2017).

En este punto, cabe aclarar, se presentará, principalmente, una prospección de delimitación y relación política en torno a la región. Actualmente son ocho los países considerados árticos: Canadá, Dinamarca (por Groenlandia), Noruega, Rusia, Estados Unidos, Suecia, Finlandia e Islandia. Estos países, vinculados geográficamente, además son parte del “círculo ártico”, y con el tiempo su relación se ha estrechado por cuestiones civiles, que han ido desde una visión de seguridad, hasta una relación más cooperativa en temas ambientales o humanos (Ostreng, 1999).

Cada uno de los países presentes posee ciertos intereses y actúa en función de estos. Para ello, Palacián y Sánchez (2013) plantean tres esferas o anillos de actores con grados de influencia o importancia geoestratégica con relación política en la región. En el primer anillo se encuentran los cinco Estados litorales del Ártico, que se disputan el control y ejercicio de soberanía en la región. Un segundo anillo lo constituyen aquellos países y organizaciones que, si bien no son limítrofes, no quieren quedarse fuera de los acuerdos y foros en los que

se discuta su futuro, debido a sus intereses económicos y comerciales, en este anillo están ubicados los otros tres países árticos, como Suecia, Finlandia e Islandia, así como otros países cercanos con intereses en el Ártico. Por último, el tercer anillo, el exterior, está formado por el resto de países y organizaciones que ven con inquietud el posible impacto económico y de seguridad de este nuevo espacio geoestratégico (Palacián y Sánchez, 2013).

Como es visible, la presencia de esa diversidad de actores con cierta influencia en la región hace que la visión política de ésta vaya más allá de intereses geopolíticos o estratégicos en temas de seguridad, como durante un tiempo sucedió. De hecho, el Ártico pasó de una visión geoestratégica a una visión biopolítica (Ostreg, 1999). Esto, a su vez, permitió que otros Estados, que antes habían sido marginados hasta cierto punto por la Guerra Fría, empezaran a tomar posiciones de liderazgo que previamente no se habían visto, lo cual dio forma a nuevos mecanismos de gestión o administración de los intereses existentes.

A la vista de la comunidad internacional, lo ambiental es, probablemente, el problema más importante del Ártico, ya que, independientemente de los intereses en juego, este tema es capaz de condicionar desde el modo de vida de las poblaciones que habitan la región, hasta los intereses de los actores en su entorno. Sin embargo, tal es la importancia del papel que juega la región, que podría, además, cambiar el ecosistema global de una forma general. El Ártico, como lo señala Greenpeace (2019), uno de los actores no gubernamentales más importantes en la región para el tema climático, ejerce de “refrigerador global, reflejando el calor solar hacia el espacio y manteniendo fresco el planeta”.

En ese sentido, resulta sumamente importante señalar que la situación ambiental actual es más bien un problema, pues informes señalan que el Ártico se calienta más del doble que cualquier otro lugar en el mundo desde 1950. Asimismo, tres cuartas partes de la capa de hielo flotante del Ártico han desaparecido en los últimos 30 años (Greenpeace, 2019; Manero, 2018). Este deshielo es una de las razones principales que dan cabida a otros intereses en la región, como el comercial, que permite que el océano sea más navegable, y esté expuesto a la pesca y a la extracción de recursos. En palabras de Tarbush, “Los intereses económicos que sobrepasan los intereses de los Artic 5, han empezado a cobrar mayor relevancia a partir del impacto del cambio climático en el Ártico” (Abu-Tarbush, 2019). Además, este cambio supone una disminución del volumen de hielo marino del 12 % cada 10 años (Palacián y Sánchez, 2013).

Estos cambios presentan un gran desafío en distintos flancos, uno de ellos es el político, precisamente por los intereses en juego como se señaló anteriormente y las limitaciones que el régimen internacional plantea. Esa conciencia política

limita o condiciona las medidas que se adoptan, las cuales propician, como bien plantea Tarbush, un “auténtico ecocidio”, quien no duda en señalar que estamos ante una carrera contrarreloj, en la que no queda más tiempo que una década o poco más (Abu-Tarbush, 2019).

Esta situación o problemática ambiental trae, además, consecuencias como la rápida transformación del ecosistema y la pérdida de la orientación de muchas especies de aves, lo que da lugar a migraciones. Además causa problemas para sus comunidades:

... para la subsistencia de las comunidades indígenas, casi cuatro millones de personas repartidas por los ocho países árticos, entre las que destacan las comunidades de Estados Unidos y Rusia. La consecuencia primaria del deterioro polar es su desplazamiento, que genera una importante pérdida de sus tradiciones, cultura e idioma y, en definitiva, de su modo de vida único. (Rodríguez, 2017)

Su vinculación política e interestatal es primordial, pues demarcan el área de acción y capacidades del régimen existente, en la medida en que se ven alterados o menguados por hechos no solo como los intereses, sino por sucesos como la llegada de Donald Trump al poder en Estados Unidos, quien, por su postura proteccionista y negacionista del cambio climático, da a entender que los márgenes de acción han disminuido.

2. El complejo régimen internacional del Ártico

El complejo régimen internacional del Ártico o “*international regime complex*”, tal y como lo llama Oran Young (2012), ha surgido históricamente de forma paulatina e incremental, gracias precisamente a los claros intereses políticos, económicos, estratégicos y ambientales que posee la región. Estos intereses, desde muy temprano, fueron puestos en marcha por las potencias internacionales con el objetivo de la reclamación territorial del Ártico y, con ello, de sus recursos. Marqués (2010) encuentra que una de las particularidades que diferencia al Ártico de la Antártida es, precisamente, que éste se encuentra rodeado de potencias industrializadas con claros intereses en su reclamación territorial.

Una de las primeras reclamaciones, así como su justificación argumentativa, fue la propuesta por el senador canadiense Pascal Poirier, cuando en 1907 afirmó que el Ártico debería de ser repartido según sectores, a partir de las delimitaciones orientales y occidentales de los cinco Estados litorales que le rodean. Esta forma de división, a través de coordenadas geográficas, sería la predilecta

por países como Canadá, Dinamarca, a través de Groenlandia, y Rusia, precisamente porque serían los principales países beneficiados. De hecho, Canadá reformaría en 1925 su propia Ley sobre los Territorios del Noroeste, adjudicándose la soberanía del Paso Noroeste del Ártico, con lo cual provocó tensiones con Estados Unidos, también interesado en la ruta. Por otro lado, la entonces Unión Soviética emitió un decreto en 1926 en el que establecía sus límites territoriales entre los meridianos 34°04'35" y 168°49'30" y hasta el punto del Polo Norte, adjudicándose todo territorio y mar en dicho espacio, incluso islas por descubrir (Marqués, 2010). Ambas reclamaciones fueron hechas a partir de la argumentación de sectores, que se decía era lo más equitativo para los Estados, pero que no tiene asidero real sobre el derecho internacional público clásico, vigente hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, ni en el contemporáneo, precisamente porque la Convención sobre el Derecho de Mar de Naciones Unidas no toma en cuenta dicho argumento (Diez de Velasco, 2013; ONU 2019).

La situación en el Ártico se transformó drásticamente con el advenimiento de la Guerra Fría, ocultando y marginando las reclamaciones territoriales entre los Estados, debido al enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Willy Ostreng (1999) afirma que, antes de la Segunda Guerra Mundial, el Ártico era una región prácticamente inaccesible a las grandes potencias. No obstante, a partir del desarrollo tecnológico de estos conflictos, la región tendría valor por su posición geoestratégica en la confrontación entre Estados Unidos y la URSS. Ello llevó a que se buscara la presencia constante de buques y submarinos militares en la región, a un precio bastante alto, por averías constantes a lo largo de los años del conflicto, incluso en la temporada donde el clima es más clemente (Ostreng, 1999).

Tanto para Ostreng (1999) como para Conde (2017), el régimen internacional del Ártico empezó a experimentar una serie de transformaciones a partir de 1987, cuando el último líder de la URSS, Gorbachev, realizó un histórico discurso llamando a la desecuritización de la región, en aras de la cooperación internacional en materia de investigación científica y manejo del medio ambiente. Esto provocó que se empezara a conformar lo que Ostreng llama una "comunidad pan-Ártica de intereses" (1999, p. 48).

Si bien esta comunidad pan-Ártica de intereses nunca se llegó a consolidar, lo cierto es que Ostreng tiene razón al afirmar que la visión de la región pasó de un paradigma de la seguridad militar y nacional, a un paradigma de seguridad extendida, donde se incorporan una serie de temas civiles al manejo de la región (Ostreng, 1999). Estos temas civiles empezaron, desde entonces, a cobrar mayor importancia y provocaron una mayor cooperación entre los diferentes Estados involucrados en la región.

Mucho del interés por el Ártico pasa no solo por la posición geoestratégica que mantiene conectados a tres continentes (América, Europa y Asia), sino que también por sus importantes recursos naturales: gas natural, petróleo, diamantes, oro, níquel, plomo, platino, estaño y manganeso, así como los principales bancos de pesca del mundo, entre otros (Abu Tarbush, 12 de febrero de 2019). Asimismo, posee alto valor ambiental por sus especies únicas en el planeta, como el oso polar y el caribú, y especies marinas, como el bacalao ártico y especies de ballenas (Manero, 2018). A su vez, cumple la función climática ya señalada, junto con el Himalaya y la Antártida, de ser una especie de refrigerador del planeta (Conde, 2017; Marqués, 2010).

2.1 El complejo de regímenes del ártico: Una mezcla de *hard* y *soft law*

Por la multiplicidad de actores, temas y sectores involucrados en el Ártico, se puede entender que hablar de un régimen internacional del Ártico, en alguna medida semejante a la Antártida, no es adecuado. Lo cierto es que en el Ártico convergen una serie de regímenes que, de alguna u otra forma, tienen presencia, ya sea directa o indirectamente, en la región. Por lo que Oran Young lo ha llamado un *Regime Complex*, el cual entiende de la siguiente manera:

Una serie de regímenes elementales o elementos que se relacionan al mismo asunto dominante o a un área espacialmente definida, que están relacionados entre sí de forma no jerárquica, y que interactúan mutuamente en el sentido en que la operación de cada uno afecta la efectividad del otro. (2012, p. 394)

De esta forma se puede comprender que en el Ártico se aplican una serie de instrumentos y mecanismos que nunca fueron ideados realmente para aplicarse en una región de forma tan *sui generis*, principalmente la Convención sobre el Derecho de Mar de Naciones Unidas. Por otro lado, los mecanismos que sí fueron ideados para aplicarse dentro del Ártico son, en su mayoría, instrumentos de *Soft Law* entendidos como “aquellas reglas no vinculantes o instrumentos que interpretan o informan nuestro entendimiento sobre reglas legalmente vinculantes, o que representan promesas que a su vez crean expectativas sobre conductas futuras” (Guzman y Meyer, 2010, p. 174). El instrumento más importante en este sentido es el Consejo del Ártico, establecido como un foro político a través de una declaración ministerial, que busca principalmente moldear las políticas públicas de sus Estados miembros, en vez de formular políticas públicas y acuerdos vinculantes, y toma en cuenta a organizaciones de los pueblos autóctonos presentes en la región (Young, 2012).

Entendiendo así, por tanto, la complejidad que supone analizar desde la perspectiva de regímenes internacionales una región como el Ártico, se presenta un análisis descriptivo que busca dar cuenta, principalmente, de sus mecanismos más importantes, así como de su cambio y transformación en el tiempo. En la Tabla 1 se presentan los principales instrumentos vinculantes relacionados con el Ártico.

Como se puede observar, de los instrumentos jurídicos vinculantes aplicables a la región del Ártico, solamente el Acuerdo de 1973, que entraría en vigor a partir de 1978, sobre la conservación de los osos polares de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) realmente es un instrumento ideado para las particularidades de la región. Es decir, solamente este acuerdo ha sido negociado y acordado por los Estados árticos litorales como un instrumento jurídico vinculante específico de la región ártica. No obstante, este acuerdo no ha tenido éxito en la conservación del oso polar, por lo que los Estados desarrollaron el Plan de Acción Circumpolar de los Osos Polares en 2015, para poder verdaderamente proteger a dicha especie. También existen otros tratados para la protección de especies en específico, como la foca palettera o el caribú; sin embargo, son acuerdos bilaterales con un alcance bastante limitado ante los retos que se ciñen sobre la región actualmente (Manero, 2018). No sería sino hasta 2015 cuando se pudo aprobar otro instrumento normativamente vinculante para la región, como es el conocido Código Polar de la Organización Marítima Internacional (OMI), como se verá más adelante.

Tabla 1. Fechas de ratificación de los principales instrumentos de *Hard Law* por los 8 Estados árticos*

Instrumento/País	Estados Unidos	Canadá	Rusia	Noruega	Dinamarca	Finlandia	Islandia	Suecia
Convención de la Organización Marítima Internacional 1948 (1958)	1950	1948	1958	1958	1959	1959	1960	1959
Acuerdo para la Preservación del Oso Polar de 1973 (1978)	No es parte	1976	1976	1976	1978	No es parte	No es parte	No es parte
Convención sobre Derecho de Mar 1982 (1994)	Sin ratificar	2003	1997	1996	2004	1996	1985	1996
Convención de Basel de 1989 (1992)	Sin ratificar	1992	1995	1990	1994	1991	1995	1991
Convención sobre el Estudio de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo 1991 (1997)	Sin ratificar	1998	Sin ratificar	1993	1997	1995	Sin ratificar	1992
Convención sobre la Protección y el Uso de Rutas Marítimas Transfronterizas y Lagos Internacionales 1992 (1996)	No es parte	No es parte	1993	1993	1997	1996	No es parte	1993
Convención sobre los Efectos Transfronterizos de Accidentes Industriales 1992 (2000)	Sin ratificar	Sin ratificar	1994	1993	2001	1999	No es parte	1999
Convención sobre Diversidad Biológica 1992 (1993)	Sin ratificar	1992	1995	1993	1993	1994	1994	1993

Acuerdo sobre la Conservación de Pequeños Cetáceos de los Mares del Báltico, Atlántico Noreste, Irlandés y Norte 1992 (1994)	No es parte	No es parte	No es parte	1993	1999	No es parte	1992
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 1992 (1994)	1992	1992	1994	1993	1994	1993	1993
Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes 2001 (2004)	Sin ratificar	2001	2011	2002	2002	2002	2002
Acuerdo de París 2015 (2016)	Hasta 04 de noviembre de 2020	2016	2019	2016	2016	2016	2016

***Nota:** La fecha entre paréntesis en la primera columna de la derecha refiere a cuándo el tratado entró en vigor, mientras que la fecha fuera del paréntesis refiere a cuándo el tratado fue abierto a firma por los Estados. Las fechas en cada columna correspondiente a los Estados indica el año que cada Estado ratificó el respectivo tratado. Elaboración propia con base en ONU (2019), Young (2012) y Manero (2018).

De todos los instrumentos mencionados en la Tabla 1, el más importante definitivamente es la Convención sobre el Derecho de Mar de las Naciones Unidas de 1982, la cual entró en vigor en 1994 (ONU, 2019). Esta es la norma más importante, no solo por su impacto, sino porque con ella la mayoría de Estados realizan sus reclamaciones territoriales. Dos son los artículos sobre los que se basan para sus reclamaciones, el artículo 76 y el artículo 234, más conocidos como la cláusula ártica o la cláusula canadiense (Hauksson, 2009; Manero, 2018). En este sentido, como afirma Ana Manero (2018) los Estados litorales del Ártico parecen haber olvidado los artículos 116-120, así como del 192 al 233, entre otros que buscan la conservación y protección de los recursos marinos. Estos Estados parecieran preferir aplicar la norma cuando les conviene en sus reclamaciones ambientales, pero por lo demás, su aplicación es cuestionable, como mínimo.

La cuestión fundamental de esto es que el artículo 76 establece la definición de la plataforma continental de los Estados, hasta por 350 millas náuticas, con una serie de requisitos. Actualmente varios Estados, principalmente Rusia, Canadá y Dinamarca, han hecho reclamaciones con base en este artículo de la Convención, con el objetivo de ampliar su jurisdicción territorial, identificando traslapes entre las plataformas continentales entre los Estados, especialmente alrededor de la cordillera Lomonosov (Gobierno de Dinamarca, 2011; Gobierno de Canadá, 2019; Laurelle, 2020), entendiendo que desde el año 2008 se han descubierto recursos estratégicos en la región, como el 30 % de las reservas de gas natural y el 13 % de las reservas de petróleo del planeta; así como también por el uso comercial de dos rutas marítimas que podrían reducir, por un lado, el tiempo de viaje de Europa a Asia a 20 días (que haría prácticamente obsoleto el Canal de Suez), una de las cuales atraviesa principalmente por mar ruso. Y, por el otro lado, una ruta por mar canadiense que podría volver obsoleto para Estados Unidos el Canal de Panamá. Se pueden comprender los altos intereses geopolíticos y, en consecuencia, económicos de los Estados litorales del Ártico (Alonso, 6 de febrero de 2018; Arrieta, 20 de septiembre de 2018; Conde, 2017; Manero, 2018). A su vez, existe un alto interés por la pesca y el descubrimiento de recursos estratégicos como diamantes y uranio en la región (Arrieta, 20 de septiembre de 2018).

Otro instrumento jurídico vinculante de importancia es el Código Internacional para los Buques que Operen en Aguas Polares de la OMI, conocido como el Código Polar. Busca establecer una serie de regulaciones de construcción de los buques que podrán operar en aguas polares, el equipamiento que deberán llevar, así como también las medidas de protección del ambiente que deberán respetar (OMI, 2019). Este es un código sumamente importante, ya que muchos de los autores consultados identifican que los riesgos más grandes en cuanto a

la protección del medio ambiente para la región del Ártico se encuentra en las rutas marítimas que se están abriendo, tanto del paso noreste como noroeste, así como de la ruta transpolar, que atraviesa por el centro del Ártico, las cual se estima sea transitable en 2030. Otros riesgos son el derrame de petróleo e hidrocarburos y la sobreexplotación pesquera (Hauksson, 2009; Marqués, 2010; Manero, 2018; Young, 2012).

Una gran crítica a este código es que procura lidiar con el daño ambiental, en vez de prevenirlo. No obstante, esta es una crítica realizable a todos los instrumentos relacionados con el Ártico, en prácticamente todas las áreas (extracción de hidrocarburos, pesca, aprovechamiento de recursos naturales, rutas marítimas, entre otros); refleja los intereses políticos y económicos de los Estados árticos, y demás Estados interesados, como China, Japón y Holanda, y ha provocado que no sea posible acordar instrumentos de carácter preventivo o precautorio (Laurelle, 2020; Vincent, 2020).

En lo que refiere a los instrumentos de *soft law* relacionados con el Ártico, estos comienzan a contemplarse a partir de la década de 1990. El primer instrumento en crearse es la Estrategia de Protección Medioambiental del Ártico (EPMA) por parte de los 8 Estados Árticos en 1991, en la ciudad de Rovaniemi en Finlandia. Una de las principales razones por las cuales esta estrategia no se constituyó de forma jurídicamente vinculante fue por la negativa estadounidense (Hauksson, 2009; Manero, 2018). La EMPA poseía tres pilares fundamentales: que los Estados parte se reunieran continuamente para profundizar en su trabajo; involucrar a los pueblos autóctonos en la estrategia y su proceso de toma de decisiones; y el establecimiento de grupos de trabajo de la EMPA. Con ello, se establecieron los siguientes grupos de trabajo: Programa de Monitoreo y Supervisión del Ártico (PMSA), Protección del Ambiente Marino del Ártico (PAMA), Respuesta, Preparación y Prevención de Emergencias (PPPE) y la Conservación de la Flora y Fauna del Ártico (CFFA) (Hauksson, 2009).

La EPMA fue la principal antecesora del llamado Consejo del Ártico. Este Consejo se crea gracias a la diplomacia canadiense, a través de la Declaración de Ottawa de 1996. Con ello se conforma el Consejo del Ártico dedicado a:

...promoción de la cooperación, la coordinación y la interacción entre los Estados del Ártico, con el involucramiento de las comunidades autóctonas del Ártico y otros habitantes del Ártico sobre asuntos comunes, en particular, asuntos sobre desarrollo sostenible y protección ambiental del Ártico. (Consejo del Ártico, 1996, p. 1)

Como lo establece Oran Young (2012), este Consejo es un foro político creado por una declaración ministerial, por lo que no puede realizar instrumentos jurídicamente vinculantes. Esto entra en contradicción con algunos de los instrumentos identificados como *hard law* por Ana Manero (2018), los que, realmente, son acuerdos establecidos en el seno del Consejo Ártico. Por ello, se toman aquí como acuerdos no vinculantes, por lo tanto, dentro del ámbito del *soft law*.

Entre algunos de los acuerdos establecidos en el marco del Consejo del Ártico están: Lineamientos para el establecimiento de extracción petrolera *offshore* de 1997 (Hauksson, 2009); Acuerdo de Cooperación en Búsqueda y Rescate Aeronáutica y Marítima en el Ártico de 2011; Acuerdo de Cooperación en la Preparación y Respuesta ante Contaminación Marina por Petróleo en el Ártico de 2013, y Acuerdo de Promoción Internacional de la Cooperación Científica Ártica de 2017 (Consejo Ártico, 2019)⁴.

La fragilidad y lo inconveniente de contar con instrumentos de *soft law* en materia de protección ambiental, especialmente en una región tan importante como el Ártico, queda demostrada con la llegada al poder de Donald Trump en los Estados Unidos. Trump revocó una moratoria establecida por Canadá y Estados Unidos en 2016 sobre exploración y explotación de hidrocarburos en sus zonas económicas especiales. La administración Trump le concedió licencia a la empresa petrolera italiana Eni SpA para explorar posibles yacimientos de petróleo y gas natural en el mar de Beaufort, y para 2017 empezaría con operaciones de explotación de estos yacimientos (Reuters, 27 de diciembre de 2017).

Además, desde las posturas de Trump, el Consejo del Ártico ha enfrentado problemas como la imposibilidad de aprobar una declaración bianual del Consejo del Ártico el 7 de mayo de 2019, debido a la negativa de dicha administración de que apareciera la palabra cambio climático en la declaración. La consecuencia pragmática de la reunión ministerial fue la aceptación de una declaración ambigua y vaga sobre la protección ambiental del Ártico (La Vanguardia, 8 de mayo de 2019). Y si esto no fuera poco, Trump ha ofrecido a Dinamarca comprar Groenlandia, provocando el aumento de tensiones con su aliado de la OTAN. Ante la negativa danesa, Trump canceló una visita oficial al país europeo (BBC News, 21 de agosto de 2019).

En este entramado instrumental, Rusia realiza una reclamación formal ante la Comisión de Naciones Unidas sobre los Límites de la Plataforma Continental en 2001 reclama, como parte de su plataforma continental, la cordillera

4 Estos fueron los acuerdos que se lograron identificar dentro del Consejo del Ártico, ya que ni las fuentes consultadas ni en la página web oficial del Consejo fue posible identificar otros acuerdos.

Lomonosov, lo cual extendería su plataforma continental por más de las 350 millas náuticas, por lo que no procedería según el tratado. Esta reclamación la renovarían en 2015 (Laurelle, 2020). No obstante, la Comisión, sin refutar a Rusia, ha afirmado la necesidad de mayor investigación al respecto. Mientras, Noruega y Dinamarca han reaccionado promoviendo mayor investigación, Canadá ha reaccionado de forma más beligerante, con ejercicios militares, lo cual atenta con militarizar la zona, aún más, dado que Canadá pertenece a la OTAN. Rusia no ha contribuido a la situación, ya que en 2007 colocó, mediante un submarino, una bandera en las coordenadas geográficas del Polo norte, reclamó más del 50 % de todo el territorio del Ártico, lo cual ha sido catalogado por el resto de Estados como anacrónico, digno de la época de la colonización de los siglos XV-XIX (Marqués, 2010).

En agosto de 2019, Canadá realizó una reclamación territorial parcial sobre lo que considera es su plataforma continental en el Ártico, que incluye también a la cordillera Lomonosov. Afortunadamente, en el documento de reclamación, Canadá reconoce la necesidad de coordinar y negociar, con Rusia, así como con Estados Unidos y Dinamarca, los traslapes en sus plataformas continentales para llegar a acuerdos duraderos (Gobierno de Canadá, 2019).

Por otro lado, la llamada cláusula ártica, el artículo 234 de la Convención sobre el Derecho de Mar de la ONU establece:

Los Estados ribereños tienen derecho a dictar y hacer cumplir leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques en las zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva, donde la especial severidad de las condiciones climáticas y la presencia de hielo sobre esas zonas durante la mayor parte del año crean obstrucciones o peligros excepcionales para la navegación, y la contaminación del medio marino pueda causar daños de importancia al equilibrio ecológico o alterarlo en forma irreversible. Esas leyes y reglamentos respetarán debidamente la navegación y la protección y preservación del medio marino sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles. (ONU, 1982, p. 138)

Esta disposición les permitió tanto a la URSS/Rusia como a Canadá hacerse con el control de los pasos noreste y noroeste, respectivamente; argumentando la protección y cuidado de la contaminación del medio marino, lograron controlar estas estratégicas rutas de paso. La URSS en 1990 lo hizo con el decreto sobre la protección natural del Ártico, siguiendo argumentos y posicionamientos previos canadienses. Canadá lo hizo también finalmente en 2009, cuando reformó la ley de 1970 y aumentó la protección de 100 a 200 millas náuticas, y

con ello creó tensiones con Estados Unidos por el mar Beaufort (Manero, 2018; Young, 2012).

Las tensiones han aumentado paulatinamente ante las reclamaciones territoriales, como la rusa que ha argumentado en diversas ocasiones que le pertenece alrededor del 50 % de la región del Ártico (O'Rourke, 2015). La situación se ha complicado aún más a partir de una serie de ejercicios militares en el Ártico, tanto de parte de la OTAN como de Rusia. A su vez, el interés canadiense de resguardar militarmente "sus posesiones" árticas frente a otros Estados a partir del año 2015 (Stratfor, 19 de marzo de 2015; des Beauvais, 25 de marzo de 2015). Así, han llevado el conflicto a una escalada de tensiones de proporciones nunca vistas.

En ese contexto, cabe señalar que quedan algunos instrumentos y foros políticos que no es posible abordar aquí como el Convenio 169 sobre pueblos autóctonos de la OIT, el Consejo Nórdico, el Comité Internacional para las Ciencias del Ártico, el Consejo de Estados del Mar Báltico, el Consejo Euro-Ártico de Barents, el Consejo Regional de Barents, entre otros, donde queda demostrada la situación de fragilidad y vulnerabilidad en la que se encuentra el Ártico (Alcaide, 2009). El Ártico no es una tragedia de los comunes, es una tragedia deliberada por intereses geopolíticos y sus réditos económicos, que buscan hacerse con su control. En todo sentido parece ser más una fetichización de la mercancía capitalista, en lugar de una tragedia de los comunes en un mundo de actores egoístas que no valoran los bienes comunes.

A pesar de lo mencionado, aún existen esfuerzos por salvar el Ártico, su valor ambiental y humano, sus recursos y pueblos autóctonos. Finlandia, que ejerció de 2017 a 2019 la presidencia del Consejo del Ártico, buscó vincular activamente la labor del Consejo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Manero, 2018). No obstante, se topó con intereses que han bloqueado todo intento de conservación y protección ambiental, especialmente de la administración Trump.

2.2 Actores y sus intereses geopolíticos en el Ártico

Más allá de los motivos o intereses ambientales que rigen la región, de las ansias de apropiación y acumulación de los recursos estratégicos presentes en el Ártico, así como del control de sus principales rutas de paso, por parte de las potencias internacionales que lo reclaman como suyo, se ha impedido la protección de una región absolutamente vital para la vida en el planeta Tierra. Y es que no solo se trata de recursos como el petróleo y el gas natural, los diamantes o el uranio, ni tampoco de las rutas marítimas. El Ártico posee los bancos de

peces más grandes del mundo, y se estima que, a medida que especies huyen de aguas cada vez más calientes, buscan refugiarse en el Ártico, de forma tal que el valor de la explotación pesquera en la región aumenta (Manero, 2018; Young, 2012).

Esto resulta de gran relevancia para países como Noruega, de los que menos se ha preocupado por la protección ambiental de la región (Manero, 2018). De hecho, Noruega renovó su política sobre el Ártico en 2017, y de todos sus objetivos estratégicos, la protección del medio ambiente es el último. En tal política prima la concesión de licencias para explotación de petróleo y gas natural, así como el mantenimiento de la industria pesquera en la zona, lo cual no es del todo compatible con sus objetivos de protección ambiental (Gobierno de Noruega, 2017). Canadá y Rusia, y países fuera de la región, como Japón, también comparten con Noruega importantes intereses pesqueros (Holroyd, 2020). Esto supone que, mucha de la biodiversidad que puede llegar a perderse en el Ártico, lo haga no sólo por efectos del cambio climático y el calentamiento global, sino que también por una clara intervención humana.

Ante el retroceso en protección y conservación ambiental en la región, y el claro desinterés de los países árticos en promover la prevención de impactos o daños ambientales, una serie de actores se han posicionado para sensibilizar y generar presión a favor de la protección de la Región. Entre estos actores, aunque no se descuentan otros intereses particulares, están tanto la Unión Europea que llamó a crear un régimen específico del Ártico, y por ello los Estados árticos respondieron con la Declaración Ilulissat, de corte claramente soberanista, y se le negó ser miembro observador del Consejo Ártico en 2009 (Conde, 2017). También se puede mencionar a la ONG Greenpeace, que lanzó la campaña *Save The Arctic*, en busca crear un santuario en las aguas internacionales del Ártico (Greenpeace, 2019).

A pesar de estas iniciativas, así como otras, como el Código Polar de la OMI o el Plan de Acción Circumpolar para los Osos Polares de la UICN, vistos anteriormente, los intereses geopolíticos y económicos son tales que se estima poco viable la consecución de un santuario en el Ártico, o siquiera medidas menos ambiciosas, como la protección de especies específicas, o la creación de parques marinos en varios de sus puntos, especialmente con el retroceso de los Estados Unidos en el tema ambiental al llegar Donald Trump al poder (Conley y Melino, 3 de mayo de 2019; Haycox, 2020). Todo parece indicar que el interés de explotación del Ártico para ampliar las bases de poder de las potencias prima sobre el interés colectivo ambiental.

El Ártico representa para los Estados y actores internacionales una zona nueva de intereses que van más allá de lo que históricamente ha llamado la atención de las potencias o actores con poder. En palabras de Arrieta (2018, p.1):

Ni Mahan en su apuesta por las rutas marítimas como medio de dominación, ni Mackinder con el Heartland o área pivote, ni Spykman y el Rimland, ni Brzezinski en el Gran Tablero Mundial, han tomado en cuenta en sus análisis la región del ártico como apuesta teórica de poder.

Ciertamente, ha sido una región remota vista como el confín de la tierra. Por ello, su abordaje teórico conceptual se ve dirigido a una forma aplicada o explícita en las relaciones internacionales, fuera de lo que el Derecho Internacional concibe y establece dentro de su régimen. Para muchos entes, el motivo principal del paulatino incremento en el interés por el ártico es el económico, el cual hace uso de un juego geopolítico para su obtención, ya que como se ha mencionado anteriormente, el deshielo del 12 % cada diez años está haciendo ver más fácil el acceso a depósitos de recursos. Tal es el caso, que desde el año 2008 la disputa territorial por el Ártico ha cobrado mayor relevancia luego del descubrimiento de recursos estratégicos de petróleo, gas natural y minerales importantes, así como también por el uso comercial de dos rutas marítimas estratégicas (Alonso, 6 de febrero de 2018; Arrieta, 20 de septiembre de 2018; Conde, 2017).

Todos esos posibles intereses que giran en torno al Ártico están a la vista de distintos actores, más allá de los llamados Artic5. En ese sentido, se puede incluir, desde distintas esferas o alcances de influencia sobre la región, casi a la totalidad de la comunidad internacional, cada esfera con intereses distintos. Vale la pena, en este espacio, señalar, a grandes rasgos, cuáles son los actores inmersos y sus intereses o visiones. Ante esto, Palacián y Sánchez (2013) los enmarcan en lo que llaman tres grandes anillos, como se puede ver en la Tabla 2.

Tabla 2: Anillos de intereses por actores en el Ártico

	Actor	Orientación	Intereses particulares
Anillo Interior	Rusia	Control y soberanía en la región. Comercio. Seguridad.	Interés económico y social explícito en su P.Ex. // comercio, ruta noroeste // extracción de recursos energéticos // seguridad nacional.
	Canadá	Control y soberanía en la región.	Extracción de recursos energéticos // comercio, transporte// desarrollo sostenible de la mano con pueblos autóctonos.
	EE. UU	Control y soberanía en la región. Comercio. Seguridad.	Seguridad nacional // extracción de recursos energéticos // rutas comerciales // cambio climático.
	Dinamarca	Control y soberanía en la región.	Posición geográfica privilegiada // extracción de recursos// cooperación internacional// extracción de recursos estratégicos// seguridad nacional.
	Noruega	Control y soberanía en la región.	Cooperación internacional// desarrollo económico// desarrollo científico// protección del medio ambiente.
Anillo intermedio	Finlandia	Cooperación. Seguridad	Consejo del Ártico, inclusión de la UE.
	Islandia	Cooperación. Seguridad.	Consejo del Ártico // cooperación con Groenlandia e Islas Feroe // cooperación con países asiáticos.
	Suecia	Cooperación. Seguridad.	Consejo del Ártico, inclusión de la UE.
	China		
	Japón Corea del Sur India Singapur UE	Cooperación. Comercio. Economía. Recursos.	Cooperación económica y comercial// inversión en la explotación de recursos pesqueros, energéticos y minerales // nuevas rutas comerciales.
Anillo exterior	Resto del mundo	Seguridad. Medio ambiente.	Preocupación por el cambio climático // peligros de conflictos // poca relevancia de organismos internacionales en la región.

Nota: Elaboración propia a partir de Palacián y Sánchez (2013); Gobierno de Noruega, (2017); Conley y Melino (3 de mayo de 2019); Gobierno de Canadá (2019); Laurelle (2020); Holroyd (2020).

Para el caso de Rusia, sus dos principales políticas sobre el Ártico, elaboradas en 2008 y 2013, y con vigencia hasta el año 2020, ven en el Ártico una región estratégica por sus recursos económicos y la ruta noreste. La política del 2008, titulada en inglés como “*Foundations of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic, to 2020 and Beyond*”, establece cuatro principales intereses nacionales y seis metas principales de la Federación Rusa en el Ártico. Los cuatro principales intereses son: el uso de la zona ártica como una base de recursos estratégica para el desarrollo económico; la preservación del Ártico como una zona de paz y cooperación; la protección del sistema ecológico único del Ártico, y el uso de la ruta de paso del norte como un enlace de transporte que conecte a Rusia con el Ártico (Gobierno de la Federación Rusa, 2008). Mientras que las metas principales son: desarrollo socioeconómico, altamente enfocado en hidrocarburos; defensa y seguridad de la frontera nacional de Rusia en el Ártico; protección del medio ambiente ártico; la creación de un espacio de información en la zona ártica rusa; promoción de la cooperación internacional bilateral y multilateral (Gobierno de la Federación Rusa, 2008).

Fondahl, Espíritu e Ivanova (2020) argumentan que en la política rusa sobre el ártico en 2008 y 2013 no primaba, en gran medida, la seguridad nacional, sino que el cambio empezaría a suceder a partir de 2014, con el alza en las tensiones con las potencias occidentales. Para ello, aseguran que la seguridad nacional es la última de seis prioridades estratégicas de la “*Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and Guaranteeing National Security to 2020*”, elaborada en 2013. Estas prioridades, en orden, serían: desarrollo socioeconómico; ciencia y tecnología; creación de un espacio informativo unificado; seguridad ambiental; cooperación internacional, y seguridad nacional (Fondahl, Espíritu e Ivanova, 2020). No obstante, la seguridad nacional ha estado, junto con el desarrollo económico y explotación de recursos estratégicos, dentro de las prioridades, pero no en las principales del gobierno ruso en el Ártico (Fondahl, Espíritu e Ivanova, 2020; Laurelle, 2020).

Además, con el deshielo que ha sufrido la zona, han aumentado las facilidades para navegar la ruta del noreste y se evidencia también el aumento de las posibilidades de explotación energética. En palabras de Arrieta (2018), es fácil estudiar tanto el comportamiento de Rusia como el de China, a la luz del enfoque ofensivo neorrealista de Mearsheimer; pues, en ambos casos, el posicionamiento en la región significaría un aumento de estatus internacional como potencias. Rusia está desarrollando importantes proyectos, especialmente en la explotación de gas natural en la península Yamal y Gydan. Son tres proyectos: Yamal LNG, Artic 2 LNG y Ob LNG. Yamal LNG produce actualmente 16 millones de toneladas de gas licuado anualmente, mientras se espera que para 2030 el proyecto Artic 2 LNG ocasione 70 millones de toneladas de gas licuado

anualmente. China ha invertido en ambos proyectos, a través de Corporación Nacional de Petróleo de China y la China National Oil Offshore Corporation, que poseen el 20 % de las acciones de los proyectos Yamal LNG y Artic 2 LNG, respectivamente (Laurelle, 2020, p. 14). China también ha invertido alrededor de USD 43 billones de dólares en proyectos de producción de gas licuado en Alaska, con el beneplácito del gobernador estadounidense de dicho Estado (Conley y Melino, 3 de mayo de 2019).

Canadá, por otro lado, elaboró en septiembre de 2019 una nueva política sobre el Ártico, llamada “La Política Marco del Norte y Ártico de Canadá”, que busca dar mayor énfasis al desarrollo sostenible y a la participación y bienestar de los pueblos autóctonos de la zona; sin embargo, considera fundamental el despliegue de sus tropas como medida disuasoria y garantista de su soberanía, al tiempo que se busca también mayor cooperación internacional con los demás Estados árticos y organizaciones internacionales (Gobierno de Canadá, 2019).

Estados Unidos, por su parte, cuenta con una presencia un poco más discreta, e intenta hacer valer el alcance del territorio de Alaska en la región; también espera el desarrollo de la región para su aprovechamiento comercial y energético, calificando a la región de “asombrosa ... última gran frontera ... pacífica, estable y libre de conflicto” (Palacián y Sánchez, 2013, p. #). Ni Obama ni Trump han buscado proponer una política específica sobre el Ártico, aunque Obama buscó mantener un liderazgo mediante la presidencia estadounidense del Consejo del Ártico durante los años 2015-2017. Trump, que asumió el último período de dicha presidencia, ha buscado reducir la protección ambiental a favor de la explotación económica de la zona, sin proponer medidas estratégicas que compitan con lo que los demás Estados árticos están implementando (Conley y Melino, 3 de mayo de 2019; Haycox, 2020).

El caso de Dinamarca posee características muy especiales, pues a pesar de no ser un Estado con capacidades, en términos de poder, equiparables con Rusia o Estados Unidos, posee territorialmente áreas de importancia a cargo de su gestión, como Groenlandia con abundancia de recursos minerales dentro de su jurisdicción y las islas Feroe. Dinamarca elaboró para el período 2011-2020 una política sobre el Ártico, en la que prima un Ártico pacífico y seguro; un desarrollo y crecimiento económico sostenible; respeto por el medio ambiente, y la búsqueda de cooperación internacional. Asimismo, sin buscar comprometer el autogobierno de Groenlandia ni las Islas Feroe, busca asegurar su soberanía nacional mediante el despliegue de sus tropas en cooperación con la OTAN (Gobierno de Dinamarca, 2011).

Finalmente, en este primer anillo se encuentra Noruega, país para el cual las cuestiones árticas han sido prioridad para su política desde hace casi 10 años; fue el primer país en proponer una política específica sobre el Ártico en 2006, seguido de Rusia en 2008 (Fondahl, Espíritu e Ivanova, 2020), y que renovaría en 2017 con su Estrategia Ártica de Noruega (Gobierno de Noruega, 2017). En dicha estrategia noruega identifica cuatro objetivos estratégicos y cinco áreas prioritarias para Noruega en el Ártico. Los cuatro objetivos son: paz, estabilidad y predictabilidad; administración integral basada en el ecosistema; cooperación y derecho internacional; mayor énfasis en el empleo; creación de valor y bienestar. Las cinco áreas prioritarias son: cooperación internacional; desarrollo empresarial; desarrollo de conocimientos; infraestructura; protección ambiental y preparación ante emergencias (Gobierno de Noruega, 2017). De esta forma, Noruega mantiene objetivos y prioridades un tanto contradictorias, como es la explotación pesquera y de hidrocarburos, junto con la protección del medio ambiente. A pesar de esto, es el único país que no prima la variable de seguridad, al tener solo un pequeño acápite mencionando su cooperación con la OTAN en la zona (Gobierno de Noruega, 2017, p. 18).

Dentro del anillo intermedio, se encuentran principalmente intereses de cooperación, como el caso de Finlandia, Islandia y Suecia; el primero y el tercero, miembros de la UE, consideran beneficiosa la inclusión de este organismo en el consejo del ártico (Palacián y Sánchez, 2013), pues amplía esa visión de cooperación a actores no circundantes del Ártico. En el caso de Islandia, busca estrechar la cooperación con Groenlandia y las islas Feroe, por razones como las cualidades particulares que poseen; además, tiene abiertas las puertas a la inclusión de países asiáticos en la región, en cuyo tablero entra principalmente China, Japón y Corea del Sur, y en un segundo plano India y Singapur (Holroyd, 2020).

El caso de China, como se mencionó, junto a Rusia, posee particularidades muy importantes en el juego geopolítico de la zona. Retomando la visión de Arrieta (2018), en China el neorrealismo ofensivo se deja notar en el paso de una posición discreta, a una clara en cuanto a las riquezas pesqueras, minerales y energéticas, así como el posible uso y los desafíos que representan las nuevas rutas comerciales, “especialmente en la construcción naval y ayudas a la navegación ... también tiene importantes intereses en Groenlandia, donde se ha asociado con una compañía británica para explotar una gran mina de hierro” (Palacián y Sánchez, 2013).

Esto, al grado en que China, en su nuevo discurso, se autodenomina un Estado “casi ártico”, condición con la que exige ser tenido en cuenta en el desarrollo de la región (Arrieta, 2018), además muestra una relación con uno de los países

más presentes en el Ártico, Rusia, con el cual mantiene una relación político-comercial para invertir su capital en las prospecciones de petróleo y gas en territorios rusos de la zona (Laurelle, 2020). China posee grandes intereses en el Ártico, al posicionar a la región como parte estratégica de su nueva Ruta de la Seda o “*One Belt One Road*”, lo que ha provocado, como se ha visto anteriormente, que realice importantes inversiones en el Ártico, tanto en Rusia, como en Estados Unidos y en Dinamarca. Esto ha provocado nuevos retos para los Estados árticos, al introducirse un nuevo actor en la dinámica de poder de la región, que ha despertado recelos de dichos países ante la inserción china en el Ártico (Conley y Melino, 3 de mayo de 2019; Holroyd, 2020; Laurelle, 2020).

En el último anillo, llamado el “anillo exterior”, se encuentra básicamente el resto del mundo, que ve con cierta preocupación la cuestión ártica, en primer momento por el tema del deshielo y lo que en los intereses consistentes se identifica como la pérdida o degradación del “refrigerador de la Tierra”, y que traería consecuencias a la estructura climática mundial. Además, para algunos medios u observadores, el Ártico también representa un posible escenario de conflicto en el mundo, a su vez se señala que instrumentos como la Convención del Derecho del Mar tiene poca relevancia en el desarrollo geopolítico de la región, y representa un elemento de incertidumbre para la comunidad internacional (Palacián y Sánchez, 2013).

Expuestas las posturas de cada uno de los actores parte, es importante retomar, de forma más directa, dos de los principales intereses que existen en términos generales.

El primero de ellos es la apertura de nuevas rutas comerciales, las cuales tienen una gran trascendencia, pues acortarían la distancia entre Asia y Europa. Estas rutas son principalmente dos, la del noroeste y la del noreste.

La ruta del noroeste bordea la costa septentrional norteamericana, conectando el océano Atlántico y el Pacífico (Palacián y Sánchez, 2013). En esta se encuentra el primer choque de intereses, ya que dicha ruta atraviesa archipiélagos localizados en la soberanía de Canadá, por lo que esta última entiende que atraviesa sus aguas interiores y, consecuentemente, le correspondería establecer condiciones de tránsito. Por otro lado, EE.UU. y Europa consideran que esos estrechos deben ser de libre navegación. Esta ruta se presentaría en su momento como una alternativa al Canal de Panamá (Del Valle, 2015), facilitando la conexión interoceánica al tener 10 500 km menos de recorrido, por ser de 13 500 km frente a los 24 000 km del canal del istmo centroamericano (Rodríguez, 2017).

La segunda ruta es la del noreste, también llamada la ruta del mar del Norte, esta une el océano Atlántico y el Pacífico, pero a través de las costas de Rusia. Ofrece, en principio, un camino más barato, rápido y seguro que las actuales rutas, con la amenaza de la piratería y el terrorismo, así como de la inestabilidad casi permanente en ciertas regiones (Palacián y Sánchez, 2013). Esta ruta representa una alternativa al Canal de Suez (Del Valle, 2015), cuya ruta tiene una distancia de 21 000 km, y la ruta del norte consta de 12 600 km (Rodríguez, 2017).

Esta última ruta tiene una interesante visión teórica, debido a que su apertura o facilidad de tránsito significaría una apertura del flanco norte de Rusia, lo que, para Arrieta (2018), contrastaría en primer momento con la visión de Mahan, quien señaló a la Federación Rusa únicamente como una potencia continental, y que dicho espacio significaría una oportunidad para su desarrollo marítimo como potencia, tal como lo hizo Mackinder al hablar del *Heartland*.

El segundo de los principales intereses en la región, pero no menos importante que el anterior, es la explotación de recursos, como gas natural, petróleo y otros minerales; lo cual, junto con las rutas, son intereses presentes en la gran mayoría de actores en torno al Ártico. Esta explotación de recursos llama sumamente la atención de la comunidad internacional, dado que podría ser detonante de conflictos, debido a las diferencias en torno a la delimitación de las zonas económicas exclusivas; pero, como lo señalan Palacián y Hernández (2013), el aprovechamiento de las riquezas del Ártico requiere grandes inversiones, importantes avances tecnológicos y, sobre todo, tiempo para que el deshielo avance, en ningún caso han pasado de ser meros desacuerdos.

En vista de lo anterior, Javier del Valle (2015) retoma a Conde (2014) para subsanar las dudas de un posible conflicto por dichos recursos, y señala que dicha explotación masiva aún no es factible o inmediata por las siguientes razones:

- a. La posibilidad de explotación, que depende a su vez de los desarrollos tecnológicos.
- b. El interés comercial: los altos precios del recurso junto con la incertidumbre acerca de la existencia de recursos en otras partes del mundo son factores interesantes para tener en cuenta.
- c. La accesibilidad: las mejoras en el acceso a los recursos del Ártico reducen los costes de operación y de logística. (del Valle, 2015).

Si bien desde 2014 los precios del petróleo y gas natural han caído, disminuyendo el interés de explotación en la zona, lo cierto es que producto de las tensiones entre Rusia, Irán y Arabia Saudí, se ha generado una deliberada caída en los precios. Además, la situación con el brote del COVID-19 ha generado que los precios caigan a récords históricos, producto de la caída del consumo y la demanda de estos productos. Esto ha golpeado especialmente a Rusia, y sobre todo sus proyectos en la región ártica (Fondahl, Espiritu e Ivanova, 2020; Laurelle, 2020). Sin duda, ante todo lo expuesto, es posible decir que la región del Ártico comprende un complejo contexto internacional, donde confluyen diversos temas de interés político, económico, comercial, de seguridad, entre otros. Su desarrollo deberá estar en los temas de análisis no solo de sectores académicos o teóricos, sino también de la comunidad internacional, pues, de una u otra forma, los intereses existentes vinculan de distintas maneras el sistema actual.

Conclusiones

El Ártico es una región que presenta una serie de particularidades únicas en el planeta. No sólo es una región de alto valor ambiental para la humanidad, sino también se encuentra rodeada de potencias con claros intereses en apropiarse de su territorio, tanto marítimo como terrestre, con el objetivo de aprovechar sus recursos estratégicos como fuentes de poder internacional. El interés egoísta de las potencias, en este sentido, está provocando que la humanidad vea deteriorarse, a un paso vertiginoso, una región vital para el sostenimiento de vida en el planeta.

Una dificultad actual es que la llamada comunidad internacional no puede hacer más que observar la situación con un sentimiento de impotencia, ya que entre los actores involucrados están las principales potencias del mundo en los ámbitos militar, político y económico. Por si fuera poco, el complejo de régimen internacional que rige sobre el Ártico es, en tal medida complejo y entrelazado por instrumentos de *Hard* y *Soft Law*, que no es posible concebir una aplicación coherente ni efectiva de este mismo en aras de la protección y conservación ambiental de la región. Y es que la noción de un régimen especial del Ártico es inmediatamente puesta en alto por los intereses de las potencias involucradas.

Ante esta situación, se prevé que la situación ambiental del Ártico siga deteriorándose y, con ello, sus intereses económicos en la región sigan aumentando, con el objetivo de aprovechar los recursos estratégicos y rutas marítimas que ofrece el deshielo y el calentamiento global. No obstante, esto dependerá del desarrollo tecnológico para el aprovechamiento de estos recursos, así como también de otros descubrimientos de recursos en otras latitudes, de más fácil acceso.

Por ahora, no se prevé un aumento del conflicto alrededor de los intereses y reclamaciones territoriales en el Ártico, aunque sí es posible, de continuar las potencias con sus ejercicios militares en la región, que este vuelva a regirse por un paradigma de la seguridad. La resolución de las tensiones alrededor de las rutas del noreste y noroeste, así como también la posibilidad de contar con una ruta transpolar, de continuar el deshielo, a partir del 2030, serán vitales para evitar cualquier escalada en los conflictos. Sin embargo, como bien dice Ana Manero (2018), todo parece indicar que el Ártico seguirá manejándose como si perteneciera a un club cerrado de Estados.

Referencias

- Abarca, A., Alpízar, F., Rojas, C. y Sibaja, G. (2013). *Técnicas cualitativas de investigación*. Editorial UCR.
- Abu-Tarbush, J. (2019). *Geopolítica del Ártico. La amenaza del cambio climático*. https://www.tendencias21.net/mundo/Geopolitica-del-Artico-La-amenaza-del-cambio-climatico_a114.html
- Alcaide, J. (2009). La cuestión ártica y el derecho internacional. *REDI*, 61(2), 381-409.
- Alonso, A. (06 de febrero de 2018). El Ártico ruso: Análisis geopolítico de las oportunidades y amenazas del deshielo polar. *Análisis GESI*, 5. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-%C3%A1rtico-ruso-an%C3%A1lisis-geopol%C3%ADtico-de-las-oportunidades-y-amenazas-del-deshielo-polar>
- Arrieta, A. (20 de septiembre de 2018). El Ártico: Un nuevo espacio en el tablero geopolítico mundial. *Análisis GESI*, 34. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-%C3%A1rtico-un-nuevo-espacio-en-el-tablero-geopol%C3%ADtico-mundial>
- BBC News. (21 de Agosto de 2019). *Trump cancels Denmark visit amid spat over sale of Greenland. US and Canada*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49416740>
- Beauvais, S. (2015). Russia's Ambitions in the Arctic. *World Policy*. <https://worldpolicy.org/2015/03/25/russias-ambitions-in-the-arctic/>
- CIA (2020). Océanos: Océano Ártico. *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xq.html>
- Conde, E. (2017). *El régimen de los espacios polares: El espacio ártico*. Universidad Complutense de Madrid y International Arctic Sciences Committee (ISAC).

- Conley, H. y Melino, M. (3 de mayo de 2019). The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region. *CSIS, Report*. <https://www.csis.org/analysis/implications-us-policy-stagnation-toward-arctic-region>
- Consejo del Ártico. (1996). *Declaración para el Establecimiento del Consejo del Ártico*. https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y
- Consejo del Ártico. (2019). *Agreements*. <https://arctic-council.org/index.php/en/our-work/agreements>
- Creswell, J. (2009). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications, Inc.
- Cuellar R. (mayo-agosto, 2012). Geopolítica, origen del concepto y su evolución. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 113, 59-80. <http://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/download/48963/44028>
- Del Valle, J. (2015). *El Ártico. Un espacio frágil entre la cooperación y la lucha por la hegemonía*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- DW. (25 de mayo de 2015). *NATO, allies launch Arctic aerial drills*. <https://www.dw.com/en/nato-allies-launch-arctic-aerial-drills/a-18475384>
- Fondahl, G., Espíritu, A. e Ivanova, A. (2020). Russia's Arctic Regions and Policies. En K. Coates y C. Holroyd (Eds.), *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7>
- Gobierno de Canadá. (2019). *Canada's Arctic and Northern Policy Framework*. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1560523306861/1560523330587>
- Gobierno de Canadá. (2019). *Partial Submission of Canada to the Commission to the Limits of the Continental Shelf regarding its continental shelf in the Arctic Ocean*. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/can1_84_2019/CDA_ARC_ES_EN_secured.pdf
- Gobierno de la Federación Rusa. (2008). The Foundations of Russian Federation Policy in the Arctic until 2020 and Beyond. *The Journal of International Security Affairs*. http://www.arctic.or.kr/files/pdf/m4/rusia_eng.pdf
- Gobierno del Reino de Dinamarca. (2011). *Dinamarca, Groenlandia y las islas Faroe: Estrategia del Reino de Dinamarca para el Ártico 2011-2020*. <https://um.dk/en/foreign-policy/the-arctic/>
- Gobierno del Reino de Noruega. (2017). *Norway's Arctic Strategy. Between geopolitics and social development*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a9b551ca7359c1000/arctic-strategy.pdf>

- Greenpeace. (2019). *Save the Arctic*. <https://www.greenpeace.org/usa/issues/protect-the-arctic/>
- Guzmán, A. y Meyer, T. (2010). *International Soft Law. Legal Analysis 171*. <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs>
- Hauksson, S. (2009). *A Legally Binding Regime for the Arctic*. Logfraedi: Haskolinn a Akureyri
- Haycox, S. (2020). Arctic Policy of the United States: An Historical Survey. En K. Coates, y C. Holroyd, (Eds.), *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7>
- Holroyd, C. (2020). East Asia (Japan, South Korea and China) and the Arctic. En K. Coates y C. Holroyd (Eds.), *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7>
- IBRU (2019). *Maritime Jurisdiction and Boundaries in the Arctic Region*. Durham University. <https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/resources/Arcticmap2019/IBRUArcticmapJune2019.pdf>
- Instituto Geográfico Nacional (2010). *Conceptos cartográficos*. Ministerio de Fomento, Gobierno de España. https://www.ign.es/web/resources/cartografiaEnsenanza/conceptosCarto/descargas/Conceptos_Cartograficos_def.pdf
- Koivurova, T. (2016). How to Improve Arctic International Governance. *UC Irvine Law Review*, 6(83), 83-98.
- Laurelle, M. (2020). Russia's Arctic Policy. A Power Strategy and Its Limits. *Notes de l'Ifri, Russie Nie Visions, 117, Russia NIS/Center*. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/laruelle_russia_arctic_policy_2020.pdf
- La Vanguardia. (08 de mayo de 2019). Trump bloquea el Consejo del Ártico al negarse a mencionar el cambio climático. *Diplomacia contra el medio ambiente*. <https://www.lavanguardia.com/natural/20190508/462122840247/donald-trump-gobierno-estados-unidos-bloquea-consejo-artico-negacionismo-cambio-climatico.html>
- Manero, A. (2018). La protección ambiental del Ártico y la Agenda 2030. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 77, pp. 1-30.
- Marqués, G. (2010). La condición jurídica del Ártico y la Antártica: Un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 107, 39-65.
- OMI. (2019). *Transporte marítimo en aguas polares*. <http://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/polar/Paginas/Default.aspx>

- ONU. (2019). *UN Treaty Collection*. https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en
- Ostreng, W. (ed.) (1999). *National Security and International Environmental Cooperation in the Arctic-The Case of the Northern Sea Route. Environment and Policy* (Vol. 16). Springer Science and Business Media, B.V.
- Palacián, B. y Sánchez, I. (2013). Geopolítica del Deshielo en el Ártico. *Estudios de Política Exterior. Política Exterior*, 154. <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/geopolitica-del-deshielo-en-el-artico/>
- Reuters. (27 de diciembre de 2017). Italy's Eni begins drilling oil well in Alaska's Beaufort Sea: BSEE. *Commodities*. <https://www.reuters.com/article/us-eni-oil-arctic/italys-eni-begins-drilling-oil-well-in-alaskas-beaufort-sea-bsee-idUSKBNIEL1L1>
- Rodríguez, A. (2017). Geopolítica polar: Conquistar un continente que no existe. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/geopolitica-polar-un-continente-que-no-existe/>
- STRATFOR. (2015). *Russia Targets NATO with Military Exercises*. <https://www.stratfor.com/analysis/russia-targets-nato-military-exercises>.
- Vincent, W. (2020). Arctic Climate Change: Local Impacts, Global Consequences, and Policy Implications. En K. Coates y C. Holroyd, C. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7>
- Young, O.R. (2012). Building an international regime complex for the Arctic: current status and next steps. *The Polar Journal*, 2(2), 391-407, doi: 10.1080/2154896X.2012.735047

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COMUNIDAD PALESTINA EN CHILE

THE ORIGIN AND EVOLUTION OF PALESTINIAN COMMUNITY IN CHILE

Julieta Espín Ocampo¹

ORCID: 0000-0002-7799-6438

RESUMEN

El artículo analiza las características de la comunidad palestina en Chile, recurriendo tanto al origen y evolución histórica como al proceso de construcción identitaria, especialmente a través de las instituciones que han creado en ese país. Aunque dicha comunidad ya se encuentra integrada a la sociedad chilena con pérdida de elementos identitarios como la lengua árabe, mantiene un sentimiento de pertenencia y cohesión respecto a sus miembros, además de interés y compromiso político en relación con la tierra de sus ancestros.

Palabras clave: Chile; Palestina; comunidad; migraciones; refugiados; identidad nacional.

ABSTRACT

The article analyzes the characteristics of the Palestinian community in Chile, resorting to both the origin and historical evolution and the process of identity construction, especially through the institutions that they have created in that country. Although this community is already integrated into Chilean society with the loss of identity elements such as the Arabic language, it maintains a sense of belonging and cohesion within its members, in addition to interest and political commitment regarding the land of their ancestors.

Keywords: Chile; Palestine; migration; refugees; community; national identity.

1 Universidad Europea, Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas, Madrid, España. Doctora en Estudios Internacionales Mediterráneos por la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: julietaspinocampo@gmail.com

Introducción

Los inicios de la migración palestina a América Latina se remontan a mediados del siglo XIX, y hoy Chile y Honduras acogen a las comunidades más grandes en la región: aproximadamente entre 300 000 y 500 000 personas en Chile y 280 000 en Honduras (Arad, 2018; Moore y Mathewson, 2013). Así pues, Chile alberga a la comunidad palestina más numerosa y organizada fuera de Oriente Medio: aproximadamente el 1,8 % de la población chilena tiene orígenes palestinos. Producto de varias décadas de inmigración, este colectivo que está distribuido por todo el territorio chileno, es social y económicamente heterogéneo, aunque con atributos culturales y sociales que denotan cierta voluntad de mantener rasgos identitarios y lazos con Palestina.

El objetivo del presente trabajo es exponer la evolución de la comunidad palestina en Chile, con el propósito de permitir analizar sus actuales características identitarias y su grado de integración en la sociedad chilena. Para ello, el artículo inicia con una revisión histórica de los factores de expulsión y atracción de este fenómeno migratorio. Muestra también las características de los diferentes movimientos migratorios de grupos palestinos que llegaron al país sudamericano, así como su proceso de adaptación e integración en la sociedad chilena. Asimismo, describe el proceso de construcción identitaria de este grupo que corre paralelo a su integración al país de acogida. Finalmente, evalúa la actual situación de esta comunidad y los lazos de identidad que existen entre esta y Palestina como origen común.

Para la elaboración de este trabajo se realizó una revisión del estado de la cuestión en fuentes académicas, prestando atención a la evolución histórica de la comunidad palestina en Chile y al proceso de construcción identitaria que paulatinamente fue surgiendo en su seno. Posteriormente, desde una vertiente cualitativa, se revisaron fuentes de diversas instituciones palestinas de carácter cultural, social y deportivo en el país andino, que permitieran evaluar el nivel de cohesión en la comunidad, así como su labor en la promoción de la propia identidad y su relación con Palestina. Dicha información fue complementada con material bibliográfico no especializado.

1. Génesis y desarrollo de la migración palestina a Chile

Las primeras migraciones de palestinos al continente americano se enmarcan en un proceso mucho más amplio de movimientos migratorios entre 1860 y

1914, cuando aproximadamente 60 millones de europeos y unos 1,2 millones de súbditos otomanos (turcos, armenios, árabes, judíos o griegos) emigraron al continente americano (Baeza, 2013). Aunque las autoridades de los diferentes países de acogida primaban y preferían la inmigración europea, para los grupos árabes, América se convirtió en un vastísimo continente de oportunidades; y rutas y destinos se fueron construyendo desde el territorio canadiense hasta Tierra de Fuego. Entre los principales factores de atracción se encontraban salarios relativamente más altos, debido a la creciente demanda de empleo en todo el continente por los procesos de industrialización en Norteamérica y de creciente producción agrícola en Sudamérica (Araneda, 2015), así como la necesidad de poblar y hacer producir enormes extensiones de terreno.

Según Zahded (2012), entre 1860 y 1925 casi un millón y medio de árabes emigraron a América Latina, y entre estos grupos, unos 40 000 palestinos. Existen evidencias de la participación de mercaderes palestinos en diferentes ferias en territorio estadounidense desde la segunda parte del siglo XIX, y algunos de ellos abrirían nuevas rutas hacia el sur, alcanzando México, Honduras o El Salvador (Baeza, 2013), a la vez que otros abrían rutas directas con Argentina y otras partes de Sudamérica. No obstante, las ciudades de destino donde había comunidades sirias y libanesas más grandes, que supusieran una competencia para el comercio, resultaron menos atractivas (Sabella, 2017), por lo que los palestinos cruzaron el continente para asentarse más cerca de las costas del Pacífico, en Perú, Bolivia o Ecuador, pero especialmente en Chile.

En este primer periodo y hasta la desaparición del Imperio Otomano, los palestinos y árabes, en general, que arribaron a países latinoamericanos fueron identificados por los gobiernos y sociedades que les recibieron como “turcos”, debido a sus pasaportes otomanos, independientemente de la comunidad a la que pertenecieran. Esta etiqueta perduraría décadas después de la desaparición del imperio (Zahded, 2012). Esta particularidad de las primeras oleadas de inmigrantes árabes en América, en general, y en Chile, en particular, impedirán un censo claro de este colectivo. De hecho, no será hasta después de 1924 cuando se comenzó a distinguir a los grupos inmigrantes como sirios, libaneses, palestinos o transjordanos (Araneda, 2015), debido a la partición del Levante por parte de franceses e ingleses a través del sistema de mandatos, que comenzaron a emitir documentos de viaje con dichas denominaciones nacionales.

Araneda (2015) realiza un amplio análisis sobre las dificultades de contabilizar cualitativamente a inmigrantes durante esa época. Plantea que esta dificultad se debe, además de las cuestiones relativas al origen de los documentos de identificación—cuando se contaba con ellos—, a cuestiones de desconocimiento del “otro”, que el autor considera justificado por una visión orientalista, en los

términos descritos por Edward Said, que en Latinoamérica se importó de Francia o Reino Unido. El orientalismo, que ponía a la civilización occidental por encima de cualquier otro pueblo o cultura, era una herramienta ideológica que justificaba los procesos colonizadores de las potencias europeas en el resto del mundo. Así pues, a muchos inmigrantes árabes se les catalogó en los censos locales como “mahometanos”, basándose en los rasgos étnicos y la lengua, aunque esos primeros inmigrantes eran mayoritariamente cristianos.

Los primeros grupos palestinos emigraron a Chile a finales del siglo XIX, motivados principalmente por razones económicas, desde establecer negocios hasta salir de la pobreza. Por ese entonces, gobiernos como el argentino o chileno promovían la inmigración como estrategia para poblar y desarrollar sus vastísimos territorios, aunque primaban sobre todo la inmigración europea. Los árabes, pues, no recibieron ningún trato preferencial, no se les concedió tierras o lugares para vivir (Sumamé, 2003) y sus esfuerzos por salir adelante les acarrearón fama de austeros y trabajadores (Sabella, 2017).

A principios de siglo, nuevos inmigrantes llegaron huyendo de la conscripción forzosa impuesta por el Imperio Otomano en 1909, durante su proceso de modernización. En ese entonces, los llamados Jóvenes Otomanos impusieron el servicio militar obligatorio a los súbditos de las minorías religiosas, hasta entonces exentos (Douglas, 2010). El posterior desmembramiento del Imperio Otomano, el mandato británico en Palestina y las crecientes tensiones entre la población árabe y los inmigrantes judíos, promovieron un incremento de la migración hacia Chile, que vería sus máximos históricos entre las décadas de 1910 y 1930 (Sabella, 2017; Araneda, 2015), aunque durante el periodo de la Primera Guerra Mundial hubo una disminución debido a las limitaciones impuestas a las conexiones intercontinentales entre Asia, Europa y América (Araneda, 2015). A estos factores de expulsión se sumaría el efecto llamado como un nuevo elemento de atracción: poco a poco, se establecieron redes familiares e incluso vecinales que atrajeron nuevos inmigrantes. De 1895 a 1940, entre 8 000 y 10 000 árabes llegaron a Chile. De ellos, 51 % procedía de Palestina, 30 % de Siria y 19 % de El Líbano (Agar, 1997).

Los inmigrantes de las primeras oleadas se dedicaron a la pesca, a la industria del cobre, a la ganadería (Bascañan-Wiley, 2017), pero principalmente al comercio. Algunos establecieron pequeños locales comerciales y otros se dedicaron al comercio ambulante o de puerta en puerta. Sus mercancías iban desde artículos religiosos, algunos relacionados con sus lugares de procedencia en Tierra Santa (Baeza, 2013), hasta ropa, jabón, botones, peines, espejos, o carretes de hilo (Sabella, 2017) o tallado en nácar (Sumamé, 2003). Muchos se asentaron en poblaciones grandes como Santiago (en 1952, el 39 % de los

palestinos vivían en la capital) o Valparaíso, aunque otros prefirieron ciudades secundarias en otras zonas del país y se dedicaron, además del comercio, en menor medida, a labores agrícolas. Sin oficio especializado ni redes sociales, sin capital para grandes inversiones o para contratar empleados, aunado a la barrera del idioma, el comercio ambulante fue la actividad económica ideal para los primeros migrantes.

El *baisano* o *turco* “falte” recorría grandes distancias para ofrecer sus productos, incluso ahí donde no llegaban sus competidores chilenos (Agar, 1997). Su dispersión geográfica y su actividad comercial, casi exclusiva, en comunidades remotas del país, dejaron su impronta en la cultura popular chilena. Un viejo dicho indica que: *En cada pueblo hay tres cosas: un cura, un policía y un palestino*. Aquellos que podían instalar un pequeño bazar o taller artesanal (preferentemente textil), solían vivir en la misma tienda, que era casa-habitación, lo que les permitía ahorrar y, paulatinamente, enviar pequeñas remesas a Palestina y, poco a poco, traer e instalar a los familiares (hermanos, esposa, primos, etc.), empleándolos también en el negocio familiar, en un proceso de décadas conocido como “inmigración en cadena” (Agar, 1997; Baeza, 2013; Sumamé, 2003).

Esas primeras oleadas comprendían, sobre todo en el caso palestino, cristianos ortodoxos, que establecieron sus centros deportivos y contribuyeron a la economía chilena mediante su actividad comercial y productiva (textil, sobre todo) en periodos de expansión económica, donde se promovía la inmigración al extenso territorio chileno. Se integraron en la sociedad que los acogía a través de actividades sociales. Los palestinos provenían en su mayoría de ciudades cercanas a Jerusalén, como Beit Yala, Belén, y Beit Sahur (Molina, 2014), pero también de la propia Ciudad Santa o Ramallah y tal como se replica en otros países, las redes familiares y comunitarias promovieron nuevas migraciones de palestinos a Chile, impulsadas también por el deterioro gradual de la situación en la Palestina histórica. De hecho, la estructura familiar de tipo patriarcal permitiría la preservación de costumbres y tradiciones en las siguientes generaciones (Sumamé, 2003).

En 1941, Ahmad Hassan Mattar publicó la *Guía social de la colonia árabe en Chile*, una investigación financiada por el Club Palestino—del que se hablará más adelante—, que pretendía ser un censo de las comunidades siria, libanesa y palestina en el país. Respecto a esta última, se señala que la comunidad, la más grande de las tres, estaba conformada por 1 232 familias que sumaban 6 590 individuos: 430 familias de Beit Yala; 417 familias de Belén; 60 familias originarias de Jerusalén y Ein Karim; 68 familias de Beit Sahur; 5 familias de Taybeh, en la zona de Ramallah; 4 familias de la propia Ramallah, 8 familias provenientes de Jifna, y otras 240 familias provenientes de otras partes

de Palestina (Mattar, citado por Sabella, 2017). Como se observa, la inmensa mayoría provenía de Belén y Beit Yala, poblaciones predominantemente cristianas. De hecho, se calcula que hoy los chileno-palestinos triplican el número de cristianos que aún quedan en Palestina (Holston, 2005).

La especificidad de su pertenencia a la religión cristiano-ortodoxa en un país de mayoría católica no sólo no fue un impedimento para su integración, sino que permitió cierta diferenciación que prolongó la especificación de la comunidad por varias décadas. Así, en 1917, se estableció la iglesia ortodoxa de San Jorge en la comuna de Recoleta, entonces un sector periférico de clase baja de la capital chilena, enclavada en lo que hoy se conoce como el barrio Patronato (en el municipio de Recoleta), donde se asentaron, junto a la comunidad palestina, la siria y libanesa, convirtiéndolo en un barrio comercial con fuertes influencias árabes y en el que hoy perviven numerosos negocios que así lo evidencian, como bazares y restaurantes árabes, así como carteles en el mismo idioma. Apenas unos años después, en 1920 se fundaría el Club Palestino, un centro comunitario que desde entonces organiza eventos sociales, culturales y deportivos, así como el famoso Club Deportivo Palestino de fútbol, que hoy juega en la primera división de ese país con los colores nacionales palestinos y en cuyo estadio Municipal, La Cisterna de Santiago, hondea la bandera palestina.

Aunque mucho menos significativa, también en las primeras oleadas se registraron inmigrantes musulmanes palestinos. Estos tendieron a agruparse con los musulmanes sirios, mucho más numerosos, con el común interés de proteger su herencia cultural e identidad islámica, muy ligada a la preocupación de mantener la lengua árabe entre sus descendientes. En 1926 se funda la Sociedad Unión Musulmana, y en 1927 la Sociedad de Socorros Mutuos y de Beneficencia Islámica, que, al igual que las instituciones creadas por los palestinos cristianos, apoyarían desde Chile las luchas nacionales de independencia contra las potencias mandatarias y contra las pretensiones sionistas en Palestina (Araneda, 2015). Será también iniciativa de la comunidad musulmana el primer colegio árabe en suelo chileno, establecido en 1933. Este colegio bilingüe árabe-español pretendía afrontar la pérdida de la lengua materna, a los que se sumaron el Colegio Árabe de Valparaíso y Viña del Mar, fundado en 1972 y el Colegio Árabe de Santiago, creado en 1980.

No obstante, el éxito fue limitado debido a la integración de esta colectividad en la sociedad chilena, dado que el intercambio económico y social con la sociedad de acogida fue siempre en español (Araneda, 2015) y, como se ha mencionado anteriormente, el rechazo y las burlas de los chilenos por el castellano hablado por los árabes recién llegados (Zahded, 2012) les impulsó a favorecer el uso del idioma local en casa. Sin embargo, la religión no fue, ni en el caso de los

musulmanes ni en el de las minorías cristianas, el elemento cohesionador principal de las comunidades de inmigrantes. Los musulmanes apenas han tenido visibilidad en Chile y el resto del continente americano y, tanto para maronitas como ortodoxos, la religión no se convirtió en el elemento central de sus comunidades, sino que primaban más las referencias étnica y lingüística como elementos de cohesión (Moore y Mathewson, 2013); es decir, el reconocerse como árabes y el compartir una lengua, aunque con el tiempo, esta segunda seña de identidad prácticamente terminaría por perderse.

Una tercera oleada se produjo tras de la Segunda Guerra Mundial, con la reconfiguración de Oriente Medio. Básicamente, la inmigración de origen sirio y libanés disminuiría notablemente gracias a los procesos de independencia nacionales que mejorarían las condiciones de la población. Sin embargo, las crecientes tensiones entre los árabes y los inmigrantes judíos a Tierra Santa y la posterior partición y guerra influirían en el éxodo de palestinos a Chile, aunque el número comenzó a declinar y, prácticamente, desaparece como fenómeno social (Agar y Saffin, 2005). En las últimas décadas, serían Brasil y Venezuela los principales países receptores de palestinos, todos del periodo post-Nakba, tras la creación del Estado de Israel en 1948, y mayoritariamente musulmanes (Baeza, 2013).

No será hasta la primavera de 2008, cuando se observa un nuevo flujo migratorio, la llegada de 117 refugiados palestinos provenientes de Irak, donde vivían acogidos desde 1948, en esta ocasión, huyendo de la guerra en ese país, en total, 58 adultos y 59 menores agrupados en 29 familias (Contreras, 2015). Se calcula que, hasta antes de la última guerra, en Irak existía una comunidad de unos 34 000 refugiados palestinos (Smith, 2010). La invasión estadounidense los obligó nuevamente a desplazarse y, junto con los iraquíes, huyeron de la barbarie buscando protección en el campamento de al-Tanf, en la frontera sirio-iraquí, de donde partieron hacia Chile, acogidos a través de un programa de reasentamiento lanzado a nivel global por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Chile y Brasil fueron los países de Latinoamérica que respondieron con más generosidad a la llamada de ACNUR para acoger a los refugiados palestinos que volvían a desplazarse para salvar la vida. De acuerdo con el estudio de Paula Lekanda (2008), hay varias razones que explican la postura chilena. La entrada de estos refugiados significaría beneficios económicos para el país, si se atiende el antecedente de las primeras oleadas de migrantes palestinos, sobre todo en la actividad comercial. Asimismo, su presencia reforzaría la multiculturalidad nacional, donde ya existe, por ejemplo, una creciente demanda e interés por la comida y la música árabe, y porque al ser musulmanes, su presencia

sería una oportunidad para aumentar la tolerancia religiosa en la población en general. Además, Lekanda argumenta el principio de afinidad, por el cual los países deben otorgar ayuda a personas semejantes a nosotros que sean reconocidos como “familiares étnicos o nacionales” (2008, p. 51).

Dado el tamaño de la colonia palestina en el país, se impone la obligación de recibir a estos “parientes”, ligado a un principio de retribución, dado que la nación chilena reconoce las contribuciones de la colonia palestina al desarrollo económico del país. En este proceso, no se puede obviar el papel del *lobby* palestino, es decir, el activismo de la comunidad palestina del país, ni tampoco la propia experiencia del devenir histórico de Chile. Durante la dictadura de Augusto Pinochet en los años setenta, miles de chilenos debieron partir al exilio, incluida Michel Bachelet, presidenta del país en 2008, cuando fue acogido este grupo.

Estos refugiados comparten Haifa como lugar de origen, pero socialmente constituían una unidad bastante heterogénea con una diversidad de perfiles profesionales, desde profesores universitarios hasta individuos con un nivel de escolaridad baja. El programa de reubicación implementado por ACNUR y el gobierno chileno, con el apoyo de organizaciones civiles y religiosas como la Vicaría de la Solidaridad, consistía en un apoyo monetario mensual para cubrir las necesidades básicas de cada familia, vivienda y otros programas para ayudarles a su establecimiento en el país (Smith, 2010), pero las diferencias sociales serían decisivas para facilitar su adaptación a la sociedad chilena: la educación y el conocimiento o desconocimiento del idioma serían cruciales.

Las subvenciones a estas familias se eliminaron al año y medio de su llegada a Chile, lo que dificultó aún más la integración de las más pobres a las comunidades donde habían sido destinadas. Al respecto, un estudio demuestra el trato discriminatorio y abusivo que algunos niños palestinos llegaron a sufrir por sus pares en los colegios donde fueron matriculados, principalmente en barrios de clase media baja, así como las dificultades económicas y cierto rechazo social padecido por sus familias (Carrasco, Molina y Baltar, 2013).

2. Evolución socioeconómica y política

Así pues, los palestinos se integraron paulatinamente a la sociedad de acogida, participando en la vida económica, social y política de Chile. Las primeras generaciones incidieron en el desarrollo económico del país con el comercio y el desarrollo industrial, sobre todo en el sector textil, a la vez que se adaptaban a su nueva patria. Las segunda y terceras generaciones ahondarán su integración,

contribuyendo en todas las áreas de la sociedad chilena: la política, las ciencias, los negocios, las profesiones, el arte, las comunicaciones, entre muchas otras.

Después del *crack* económico de 1929 y con el inicio de la Gran Depresión, los países latinoamericanos debieron ajustarse a la nueva realidad económica mundial, que recortó abruptamente la demanda de materias primas provenientes de la región. La estrategia emprendida por algunos gobiernos fue implantar políticas desarrollistas basadas en el modelo de sustitución de importaciones, que requería un empresariado nacional dispuesto a invertir en el sector secundario o manufacturero. Los palestinos encontraron en estas políticas un nicho de crecimiento económico tanto en la industria, principalmente textil, como en el sector bancario, necesario para financiar la industrialización del país. Un ejemplo claro fue la fundación del BCI o Banco de Crédito e Inversiones en 1937 por Juan Yarur, también dueño de fábricas textiles o Parque Arauco, de la familia Said, que cuenta con centros comerciales también en Perú y Colombia (Baeza, 2013; Molina, 2014).

Cabe destacar que el ascenso económico y social de los palestinos no fue ni de lejos homogéneo. Por un lado, los grandes empresarios que comenzaron a insertarse en la alta sociedad chilena, aunque no exentos de discriminación al considerárseles “nuevos ricos turcos” (Sumamé, 2003, p. 53). Por otro lado, los pequeños comerciantes y manufactureros que se unieron a las clases medias nacionales y que enviaron a sus hijos a las universidades a estudiar profesiones tradicionales como medicina, derecho, ingenierías varias, etc. (Baeza, 2013). No obstante, en ambos casos la mejora de su situación económica facilitó la aceptación social y el acceso a nuevas áreas (Agar 1997) como la cultura, la académica o la política, aunque ésta costaría un poco más. Si bien en la década de 1940 ya hay un congresista de origen árabe, en la década siguiente, el gobierno del presidente Ibañez contó con dos ministros de ascendencia palestina (Baeza, 2013).

A principios de los setenta, la polarización política que vivía América Latina, en general, y Chile, en particular, permeó también en la comunidad palestina, dividiéndola entre una nueva generación de políticos izquierdistas y un sector más conservador relacionado con las grandes familias capitalistas (Baeza, 2013). Esta división se hizo evidente durante el gobierno de Salvador Allende y el posterior golpe de estado y dictadura de Augusto Pinochet. En el gobierno de Salvador Allende, la industria textil, buena parte en manos palestinas, era de las que más mano de obra utilizaba y cuyos trabajadores estaban más politizados. Allende nacionalizó las fábricas de varias familias palestinas (Yarur, Sumar, Said e Hirmas) por presión de los sindicatos, éstas fueron devueltas rápidamente a sus dueños tras el golpe militar. Las familias Yarur, Sumar e Hirmas

siguen hoy teniendo en sus manos la industria textil del país (Zahded, 2012) y la valoración de buena parte del empresariado chileno-palestino sobre el gobierno de Pinochet sigue siendo positiva (Schwabe, 2018).

En el ámbito político, por un lado, algunos palestinos jugaron un papel importante en la preparación del golpe de estado, como los hermanos Juan y Alberto Kassis Sabag, empresarios del sector alimentario que después ampliarían negocios a los sectores bancario y mediático. De hecho, Alberto Kassis es uno de los fundadores de la Fundación Pinochet. Por otro lado, otros chileno-palestinos fueron condenados al exilio por sus inclinaciones políticas a favor del gobierno del presidente Allende, como el cineasta Miguel Littín, el poeta y embajador Mahfud Massís² y el político y exministro Rafael Tarud (el “Turco Tarud”)³ (Baeza, 2013). Otros, como el poeta y profesor universitario Andrés Sabella, de izquierdas y cercano a Pablo Neruda, permaneció en el país, pero fue destituido de su cargo académico durante la dictadura (Sabella, 2017).

Paradójicamente, la industria textil creada por los palestinos, hasta entonces tan importante para la economía chilena, sufrió las consecuencias del modelo neoliberal implantado abruptamente por el régimen de Pinochet, encabezado por otro descendiente de palestinos, su ministro de Economía, Jorge Cauas Lama. En 1975, la producción había caído un 31 % y varias empresas terminaron en bancarrota, debido a la agresiva apertura del mercado chileno a las importaciones (Baeza, 2013), sobre todo, provenientes del mercado chino (Molina, 2014).

No obstante, la mayoría de estos empresarios logró recuperarse y, al igual que otros muchos, se vieron obligados a expandirse a otras áreas de negocios como el bancario, el inmobiliario, vitivinícola, de grandes superficies, medios de comunicación, etc. (Molina, 2014). Hoy en día, grandes empresas como Parque Arauco y el Banco de Crédito e Inversiones siguen estando en manos de familias de origen palestino, como se ha mencionado anteriormente.

Conforme los descendientes de la primera y segunda generación de inmigrantes fueron escalando social y económicamente, se fueron mudando a mejores barrios. Actualmente, aproximadamente siete de cada diez descendientes de inmigrantes árabes en la capital chilena viven en barrios de clase media, media alta

2 Mahfud Massís (Antonio Massís), premiado poeta y ensayista, comprometido con la lucha contra el colonialismo y la causa palestina. Fue presidente de la Sociedad de Escritores de Chile, del Instituto Árabe de Chile y, con el gobierno de Allende, agregado cultural de Chile en Venezuela hasta el golpe de Estado de 1973, cuando fue removido de su cargo y exiliado del régimen

3 Empresario y político de izquierdas, fue Ministro de Economía y Comercio, y de Minas durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo en la década de 1950, y senador entre 1957 y 1973, hasta el golpe militar.

y alta (Agar, 2006) como Las Condes y Providencia (Zahded, 2012). Aunque la pluralidad y división política se mantiene respecto al devenir político chileno, sí suele haber una postura relativamente homogénea al abordar la cuestión palestina (Schwabe, 2019), sobre todo a partir de 1982, como se verá adelante.

3. La identidad de los chilenos de origen palestino

Sobre las pautas del comportamiento sociopolítico de la comunidad palestina, no sólo en el caso chileno sino en la diáspora palestina en general, Abu Tarbush (2005) distinguirá dos niveles de identidad nacional diferenciados, relacionados con los diferentes momentos históricos del flujo migratorio de este pueblo. Por un lado, las primeras emigraciones impulsadas por factores económicos tendrán unas señas de identidad más débiles, porque correrán paralelamente a la formación de la identidad palestina, antes del conflicto de 1948, y porque se centraron más en la búsqueda de bienes materiales (individuales y familiares) que en los políticos (intrínsecamente de carácter público y colectivo). Por otro lado, las corrientes migratorias generadas después de la *Nakba*, de carácter estudiantil y profesional, fueron forzadas por el conflicto palestino-israelí y formaban parte del proceso de reemergencia nacional, por lo que sus señas de identidad nacional serían mucho más fuertes.

El proceso de integración de esta comunidad a la sociedad chilena estuvo pautado también por las propias características de la sociedad de acogida. Ya se ha mencionado que los primeros migrantes viajaban con documentos del Imperio Otomano, un mundo exótico y ajeno para las sociedades latinoamericanas de finales del siglo XIX y principios del XX, que preferían y primarían la inmigración europea. Los palestinos y árabes en general sufrieron en ocasiones rechazo y desprecio, en una especie de “turcofobia” que se fue disipando a lo largo del siglo XX. Muchos inmigrantes castellanizaron su nombre o apellidos, por ejemplo, los Al-Farid en Alfredo o los Yamil en Emilio (Zahded, 2012), mientras la familia Min dar Al Hadwah pasó a ser la familia Jadue (Palma, 2017), o pusieron nombres españoles a sus hijos, y se esforzaron por hablar un buen castellano para evitar las burlas y remedos de los nacionales, así perdieron, en pocas generaciones, la lengua materna. Incluso algunos dejaron de hablar el árabe en presencia de sus hijos para forzar su integración en la sociedad chilena (Zahded, 2012, p. 24)

Tal como indica Agar (2001), la sociedad chilena ejerció “una presión discriminatoria contra aquellos grupos cuyo origen escapaba a los patrones cristiano-occidentales”, lo que dificultó el proceso inicial de adaptación de los primeros llegados. No obstante, el mismo autor reconoce, en otro trabajo, que pese a los

prejuicios y discriminación inicial, nunca hubo persecuciones o campañas para expulsarlos del país, y que los matrimonios mixtos que surgieron desde las primeras oleadas, aunque pocos, fueron muestra de que hubo formas de aceptación (Agar y Saffie, 2005).

Paradójicamente, la paulatina integración de los palestinos en Chile trajo consigo la necesidad de preservar sus rasgos identitarios y construir o reconstruir su memoria comunitaria. Las diferentes organizaciones creadas por los palestinos fueron voluntaria o involuntariamente, creadores y transmisores de esos rasgos comunitarios y de creación de memoria. Cabe destacar el papel de los medios de comunicación árabes que se crearon en Chile como *Al-Watan* o Mundo Árabe para afianzar este proceso, que crearon plataformas de interconexión entre los migrantes árabes y entre ellos y Palestina, las cuales fortalecieron la sobrevivencia de la comunidad árabe en Chile.

Baeza (2013) indica que hasta 1920, los inmigrantes de Palestina se identificaban a sí mismos basados en su ciudad o pueblo de origen, principalmente Belén, Beit Yala o Beit Sahur; basados en *Bilad al-Sham*, es decir, la provincia otomana que comprendía Siria, Líbano y Palestina; en su religión, mayoritariamente cristiano-ortodoxa, y en su conciencia de provenir de Tierra Santa y, finalmente, su arabidad. Las referencias a Palestina, aunque existían, eran mínimas. No obstante, los cambios introducidos a partir de 1923 en Oriente Medio que complicarían las circunstancias políticas y sociales en la Palestina histórica perfilarían una nueva identidad de carácter nacional entre los palestinos residentes en Chile.

Así pues, hasta el desmembramiento del Imperio Otomano, muchos emigrados iban y volvían a sus ciudades de origen regularmente por negocios o por asuntos familiares, viajaban con sus pasaportes otomanos hasta que expiraron con el tratado de Lausana y la implantación del régimen de Mandato en Palestina en 1923. Entonces, aquellos palestinos residentes en el extranjero debían solicitar en los consulados británicos un “Certificado de emergencia” que les permitiera volver a su país, pero el documento especificaba que no garantizaba el ingreso o permanencia en Palestina. Posteriormente, en 1925 el gobierno británico lanzó un decreto de nacionalidad palestina⁴, que dificultaba la obtención de pasaportes palestinos para aquellos árabes residentes fuera del país y facilitaba la obtención a las crecientes oleadas de judíos que ingresaban al Mandato, mayoritariamente desde Europa (Bawasla, 2018).

4 Dicha nacionalidad palestina terminó con el final del Mandato Británico y posterior creación del Estado de Israel.

Como resultado de ello, hacia finales de la década de 1930, entre los residentes en Chile existe ya una creciente conciencia de pertenecer a una “nación palestina”, a la vez que seguían el proceso de inserción en el país de acogida, paradójicamente, a costa de la pérdida de algunas características nacionales como la lengua árabe (Baeza, 2013). Así pues, el devenir histórico de la Palestina histórica iría marcando las diferencias entre los inmigrantes árabes provenientes de Siria, El Líbano y Palestina, que originalmente compartían tradiciones, religión y cultura (Zahded, 2012)

Los medios de comunicación árabes en Chile constituyen evidencias claras de la evolución de la conciencia comunitaria y nacional de los palestinos residentes en el país. Entre 1912 y 1930, circularon en Chile una decena de periódicos en árabe, entre ellos *Al-Watan*⁵ y *Ash-Sharq*, que comenzaron a distinguir entre sus lectores a los sirios, libaneses y palestinos y éstos a autodefinirse no sólo como árabes. También reflejaban las inquietudes de la comunidad palestina en el país ante el decreto británico de nacionalidad palestina de 1925 (Bawasla, 2018). Hebba El Attar (2019) realiza una amplia revisión histórica de los diferentes medios que han existido en el país, iniciando por *Al-Islah* (La Reforma), revista periódica publicada de 1930 a 1942 y que se distribuyó también en Perú, Bolivia y Ecuador, que fomentaba la cultura e identidad palestinas y reivindicaría la causa nacional. A partir de 1947, se recuperaría dicha publicación con el nombre de *Mundo Árabe*, con muchos menos textos en ese idioma⁶.

Otro ejemplo, siguiendo a El Attar, es el primer programa de radio de la comunidad palestino-chilena, *La voz de Palestina*, presentado por Fuad Habash⁷ y emitido desde los sesenta hasta finales de los setenta, que se emitiría en árabe hasta 1973, y luego obligado a transmitir sólo en español tras el golpe de Estado. Su heredero sería el programa *Punto de contacto* producido y presentado por Eugenio Chahuán, catedrático del Departamento de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Chile y emitido entre 1981 y 2002. A finales del siglo XX, Kiko Siade lanzaría *Raíces árabes*, otro programa radial y luego digital, que enfatizaba la cultura palestina, sobre todo la música árabe. Actualmente, la Federación Palestina en Chile emite *Palestina por Siempre*, un programa semanal de la radio de la Universidad de Chile que abarca la historia, la cultura y noticias de la Madre Patria y los recuerdos y memorias construidas o

5 *Al Watan*, lanzado en 1920 fue el periódico árabe que perduró más, circuló por 9 años y que, al publicar también en español pudo acceder a un público más amplio.

6 En su página electrónica se pueden encontrar los números desde 1930 hasta 2014. <http://www.mundoarabe.cl/>

7 Fuad Habash fue un inmigrante palestino de ideología comunista, profesor de árabe en Jerusalén, que estuvo encarcelado en Jordania antes de aterrizar en Santiago. Junto al poeta de origen palestino Mahfud Massís fundó el Frente para la Liberación de Palestina, que tenía en Chile su propia publicación, *Palestina Patria Martir*.

reconstruidas por los inmigrantes palestinos en Chile. Asimismo, la Fundación Palestina Belén 2000 (de la que se hablará posteriormente) publica, desde 2001 de forma bimensual la revista *Al-Damir*, que comenzó como una publicación enfocada a la comunidad palestina en su conjunto, pero que ha ido transitando hacia una publicación enfocada sólo a la clase empresarial de dicha comunidad, omitiendo información controversial sobre Palestina (Smith, 2012).

Sin desmeritar el papel ejercido por esos medios, se debe señalar que el compromiso de esa comunidad palestina respecto a la patria de origen no fue homogéneo. Las diferencias sociales, económicas y políticas de la década de los setenta se reflejaban en distintos posicionamientos respecto al conflicto en Palestina, especialmente en las décadas de 1960 y 1970. Si en algunos sectores el activismo político a favor de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y otras organizaciones palestinas era visible y abierto, al estar relacionados con otros movimientos de liberación nacional, revolucionarios o de izquierdas de América Latina, eran vistos con sospecha, y como una oposición al régimen militar chileno, por parte del gobierno de Pinochet (Schwabe, 2018) y de ciertos sectores empresariales palestinos de derecha, como el textil.

No obstante, la masacre de refugiados en los campamentos de Sabra y Chatila en el Líbano en 1982, constituyó, según Baeza (2013), un punto de inflexión en la postura de la comunidad palestina en Chile, que se unificó para rechazar dicho hecho. Desde entonces y hasta ahora, pese a que los chileno-palestinos se encuentran divididos en todo el espectro político del país, sus posturas respecto a Palestina son de franca y abierta cooperación. Ejemplo claro de ello es el Grupo Interparlamentario Chileno – Palestino que promueve las relaciones entre ambos pueblos y defiende las posturas palestinas en el congreso del país, y que en ocasiones se enfrenta a la bancada pro-israelí de este mismo. Evidencia del peso político de esta comunidad es la inauguración en 2010 de una placa en la plaza Chile de Beit Yala, localidad bajo la Autoridad Nacional Palestina que, financiada por el gobierno chileno, conmemora 200 años de independencia del país sudamericano, y honra a sus propios ciudadanos de origen palestino. Otros ejemplos son la inauguración de la rotonda Chile en Belén, o la participación de delegados chilenos, entre ellos varios alcaldes de origen palestino en las convenciones de la Diáspora del Distrito de Belén (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019)

En el ámbito social, existen decenas de instituciones de alcance nacional, regional y local que los migrantes palestinos han ido construyendo a lo largo y ancho de la geografía chilena. A continuación, se indican los principales de carácter nacional.

La organización de alcance más amplio es, sin duda, la Federación Palestina de Chile, que aglutina organizaciones sociales, políticas, religiosas, culturales y de beneficencia, y que, según su propia página web (Federación Palestina de Chile, s. f), representa a esta colectividad no sólo ante el resto de la sociedad chilena, sino ante la OLP, la Autoridad Nacional Palestina y otras organizaciones palestinas del mundo.

Otra iniciativa importante es la Fundación Belén 2000, creada en 2001 por empresarios chileno-palestinos y dedicada, en primer lugar, a auxiliar a menores palestinos de los territorios ocupados, también a realizar actividades culturales y de cabildeo. Además de su página electrónica, cuenta con una publicación mensual llamada *Al-Damir*, que difunde las actividades organizadas dentro de esta comunidad, cuenta historias de éxito de sus miembros y da seguimiento a la situación política y social de Palestina.

Una institución con presencia en el ámbito universitario es el capítulo chileno de la Unión General de Estudiantes Palestinos (UGEP)⁸, organización que es parte de la OLP. El brazo chileno se crea en la década de 1980 y, aunque desaparecería por un tiempo tras los Acuerdos de Oslo, sigue como un elemento activo entre la comunidad palestina. Otra institución quizá con mayor trascendencia es el Comité Democrático Palestino-Chile, creada en 1998 y autodescrita como una organización no gubernamental que trabaja en pro de la difusión de la cultura, historia, tradiciones y la causa palestina, y que publica la web palestinalibre.org

4. Presente y futuro

Los palestinos son ya un grupo asimilado, con pérdida de la lengua árabe, buena parte católica por los matrimonios mixtos—en 2001, un 38 % con un padre o madre cuyo origen no es árabe (Agar,2006)—, pero que mantienen algunos rasgos de apego a su cultura de origen como la familia, entendida como “una amplia red afectiva y solidaria—la colmena árabe—, de carácter local y global” (Cánovas, 2011), la comida y algunas tradiciones. De hecho, para Nicholas Bascuñan-Wiley (2019), el mantenimiento de la gastronomía palestina es una forma de resistencia al olvido de la diáspora y de conexión con Palestina. Destaca entre todo el papel de la estructura familiar. En este sentido, el papel fundamental

8 La UGEP fue creada en 1959 por Yaser Arafat y Abu Jihad en El Cairo para “liberar” a la patria y tiene representación en un centenar de países. En Chile, se crea en los años ochenta y desaparece por un tiempo tras los Acuerdos de Oslo.

de la familia compuesta⁹ en la cultura árabe y el sentimiento de lealtad hacia la comunidad de origen explican, según Agar (1997), el comportamiento espacial y socioeconómico de los inmigrantes árabes en el proceso de integración en Chile.

En una encuesta de 2001 a la población chilena de origen árabe acerca de su autodefinición identitaria, un 65 % se consideró chileno-árabe, un 13 % árabe-chileno y un 12 % chileno a secas (Agar, 2006). Se observa, pues, un proceso integrador exitoso donde ya es el chileno el elemento identitario nacional más importante. No obstante, ello no implica necesariamente que el siguiente paso sea la pérdida de la palestinidad en esta filiación compleja.

La cuarta generación de chileno-palestinos, a la vez que está totalmente integrada en la sociedad chilena y mantiene un sentimiento profundo de pertenencia al país, mira también sus raíces palestinas para reencontrarlas o ahondar en ellas, orgullosos de sus apellidos árabes y conscientes de la situación en Palestina (Bascañan-Wiley, 2017). Según Agar (2006), en las últimas décadas se observa un renacer de lo étnico que se manifiesta, por ejemplo, con el retorno de muchos jóvenes árabes a la Iglesia Ortodoxa de sus ancestros. Pero también se manifiesta en el creciente interés por las tradiciones y las culturas palestinas, especialmente la música y la comida, (Zahded, 2012) y el devenir político en Oriente Medio potenciado por las nuevas tecnologías, las redes sociales e incluso los viajes a la Madre Patria (Debarbieri, 2020; Farah, 2020; Pichara, 2019). Este interés está ligado al compromiso político con la causa palestina, que considera el propio reconocimiento de los orígenes palestinos de esta comunidad como una forma de resistencia política a lo que sucede en Oriente Medio y de apoyo al pueblo palestino (Schwabe, 2018, p. 652).

Todo ello permite, a las nuevas generaciones, reencontrarse con su pasado y reafirmar su pertenencia a la comunidad palestina en Chile. Un ejemplo de ello es la creación artística de Miguel Littín, cineasta palestino-chileno, a través de su documental *Crónicas palestinas* (2002) o su película *La última luna* (2005) que tratan sobre Palestina y sus emigrantes que llegaron a Chile (El Attar, 2018). Finalmente, en el ámbito deportivo también se observa una creciente politización entre seguidores y plantel del Club Palestino, mencionado anteriormente. Es común ver a sus seguidores mostrando carteles reivindicando la palestinidad de Jerusalén o en contra de la ocupación israelí y la guerra en Gaza. Aunque tradicionalmente, tal como señala Vidal (2016), Palestina no ha tenido un discurso político institucional tan marcado ni evidente, en los últimos años la directiva ha establecido lazos formales con la Autoridad Nacional

9 Es decir, familia extensa (familia nuclear más otros parientes no-nucleares) más otros no-parientes.

Palestina (como la visita del presidente de la ANP, Mahmud Abás, a sus instalaciones y plantilla en mayo de 2018), y ha aumentado su compromiso con la causa palestina.

Conclusiones

La comunidad palestina en Chile constituye un caso exitoso de integración en todos los ámbitos. Los primeros inmigrantes lograron superar las dificultades económicas y sociales que les acarrea su origen otomano y árabe, sin contar con los beneficios que el gobierno chileno ofrecía a otros colectivos de origen europeo, como parte de su política de inmigración selectiva. Dicha integración no ha supuesto, necesariamente, la completa asimilación de este colectivo a la sociedad chilena, dado que aún conserva ciertos rasgos culturales propios, en especial en el ámbito familiar, y cierta conciencia colectiva que perdura tras más de un siglo de la llegada de los primeros inmigrantes árabes al país andino. Con la excepción de los palestinos llegados en 2008, no existen evidencias de tensiones entre esta comunidad –heterogénea en términos sociales, económicos y políticos–, con el resto de la sociedad chilena, de la que es parte integral y activa. Es decir, sus miembros son ciudadanos de pleno derecho del Estado chileno.

Los acontecimientos en Oriente Medio después de la Primera Guerra Mundial influirían en la configuración identitaria de la comunidad palestina chilena. La propia construcción identitaria colectiva correría en paralelo y se vería influida por la evolución del nacionalismo palestino, marcado por el mandato británico en Palestina en 1923, la creación del Estado de Israel en 1948 y la posterior ocupación total de la Palestina histórica a partir de 1967.

El caso de este colectivo es relevante en cuanto que es la comunidad palestina fuera de Oriente Medio más numerosa, más organizada y con influencia suficiente para tener presencia propia en los diferentes ámbitos de la sociedad chilena, desde el deporte, el mundo empresarial, hasta la representación política. La participación de políticos de origen palestino en la política nacional ha influido la política exterior de Chile respecto a la cuestión palestina, que en las últimas décadas se manifiesta en un acercamiento a la OLP y a la Autoridad Nacional Palestina.

Aunque en el presente la inmensa mayoría se identifica primeramente como chilenos-árabes, lejos de diluirse, hasta cierto punto la identidad palestina se refuerza desde dentro. Tanto la organización y activismo social de la comunidad, como el interés de las generaciones más jóvenes por redescubrir de sus propias raíces –pese a la pérdida del idioma árabe y otros elementos identitarios–, y,

sobre todo, el activismo político hacia Palestina, hacen prever la permanencia de los lazos que unen a los miembros de esta comunidad, así como su interés por el devenir histórico del país de sus ancestros.

Referencias

- Abu-Tarbush, J. (2005). La recreación de la identidad palestina en la diáspora árabe y occidental. *Revista Cuadernos de Estudios Árabes*, 1(1), 98-92.
- Agar, L. (2006). Árabes y judíos en Chile: Apuntes sobre la inmigración y la integración social. En Klich, I. (Comp.), *Árabes y judíos en América Latina. Historia, representaciones y desafíos* (pp. 151-177). Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Agar, L. y Saffie, N. (2005). Chilenos de origen árabe: La fuerza de las raíces. *Revista Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos Sección Árabe-Islam*, 54, 3-27.
- Agar, L. y Rebolledo, A. (1997). La inmigración árabe en Chile: Los caminos de la integración. En Kabchi, R. (Coord.), *El mundo árabe y América Latina* (pp.283-309). UNESCO.
- Arad, R. (2018). Meet the Chilestinians, the Largest Palestinian Community Outside the Middle East. *Haaretz*. <https://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/.premium.MAGAZINE-the-largest-palestinian-community-outside-the-mideast-thrives-in-chile-1.6613371>
- Araneda, J. (2015). Las ilusiones y los padecimientos de la emigración: El caso de los inmigrantes árabes musulmanes levantinos a Chile 1930-1950. *Tabula Rasa* (22), 125-146.
- Baeza, C. (2013). *Palestinians in Latin America: Between Assimilation and Long-distance Nationalism*” <https://www.thejerusalemfund.org/4198/palestinians-in-latin-america-between-assimilation-and-long-distance-nationalism>
- Bascuñan-Wiley N. (2017). Contextualizing Palestinian Hybridity: How Pragmatic Citizenship Influences Diasporic Identities. *Sociology Honors Projects*, 50. http://digitalcommons.mcalester.edu/soci_honors/50
- Bascuñan-Wiley N. (2019). Sumud and food: Remembering Palestine through cuisine in Chile. *Mashriq & Mahjar* 6(2), 100-131. <https://doi.org/10.24847/66i2019.239>
- Bawalsa, N. (2018). Palestine West of the Andes. *NACLA-Report on the Americas*, 50 (1), 34-39. doi: [10.1080/10714839.2018.1448592](https://doi.org/10.1080/10714839.2018.1448592)

- Cánovas, R. (2011). Letras judías y árabes en Chile: Otros cobijos. *América sin nombre*, 16, 131-140. <http://dx.doi.org/10.14198/AMESN2011.16.13>
- Carrasco, C., Molina, M. y Baltar, M. (2013). Inmigración, infancia e integración socioeducativa: Un estudio etnográfico sobre niños palestinos en Chile. *Revista chilena de Antropología*, 27, 141-169.
- Contreras, P. (2015). Memorias e identidades colectivas en refugiados palestinos reasentados en Chile. *Crítica y Emancipación*, 7(14), 15-43.
- Debarbieri, S. (2020) “Hoy más que nunca necesitamos el apoyo de todos. *Al-Damir*, 134, 22-23
- El Attar, H. (2019). Memorias acústicas palestino-chilenas: El caso de Palestina por siempre. *MEAH, sección árabe-islam*, 68, 441-450. <https://doi.org/10.30827/meaharabe.v68i0.1009>
- Farah, C. (2020). Cuando la causa es el trabajo de cada día. *Al-Damir*, 134, 40-41.
- Federación Palestina de Chile. (s. f.). *Nuestra historia*. Recuperado el 26 de mayo de 2020, <http://www.federacionpalestina.cl/nuestra-historia/>
- Holston, M. (2005). Proud Palestinians of Chile. *Americas*; 57(6), 5-6.
- Leal, A., Palomera, A. y Norambuena, C. (2019). Protection and Refugee in Brazil and Chile: the Case of Palestinian Refugees: an Analysis from the Model of Economic and Cultural Adaptation. *Journal of International Migration and Integration*. <https://doi.org/10.1007/s12134-019-00696-7>
- Lekanda, P. (2008). Chile y la obligación ética de recibir refugiados: Los refugiados palestinos vistos como un caso imperativo. *Revista Pléyade*, 2, 140-155.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2019). *Convención de la diáspora palestina en Belén, Beit Jala y Beit Sahour*. Representación de Chile ante el Estado de Palestina. https://chile.gob.cl/palestina/en/site/tax/port/all/tax-port_6___1.html
- Molina, P. (2014). Por qué Chile es el país con más palestinos fuera del mundo árabe e Israel *BBC News*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140813_chile_palestinos_comunidad_jp .
- Moore, A. y Mathewson, K. (2013). Latin America's Los Turcos: Geographic Aspects of Levantine and Maghreb Diasporas. *Nóesis Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 22(43-2), 290-308. <http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2013.2.7>
- Palma, J. (2017). *Programa “Yo soy palestino”: Resistencia y resignificación cultural de la comunidad palestina en Chile* [Tesis de grado. Universidad de Chile, Santiago].

- Pichara, K. (2019). Taqalid Una sola familia. *Al-Damir*, 133, 13-14.
- Sabella, B. (2017). Jerusalem and Bethlehem Immigrant Families to Chile in the Early Twentieth Century. *Jerusalem Quarterly*, 72, 58-66.
- Schwabe, S. (2018). Paradoxes of erasure: Palestinian Memory and the Politics of Forgetting in Post-Dictatorship Chile. *Interventions* 20(5), 651-665. <https://doi.org/10.1080/1369801X.2018.1487793>
- Smith, D. (2012). *Discursos hegemónicos y corrientes alternativas en la colectividad palestina de Chile* [Tesis de maestría. Concordia University, Montreal].
- Smith, D. (2010). From Haifa, to Baghdad and then Santiago: Chile's Palestinian refugee community, past and present. *Al-Majdal Quarterly Magazine*, 45, 30-34.
- Sumamé, M. (2003). Transculturación, identidad y alteridad en novelas de la inmigración árabe hacia Chile. *Signos: estudios de lengua y literatura*, 36(53), 51-73.
- Vera, M. (2017). Reasentamiento de refugiados extrarregionales en Sudamérica: La experiencia palestina. *Forced Migration Review*, 56, 47-49.
- Vidal, N. (2016). Club Deportivo Palestino, la singular historia del campeón de la Copa Chile. *De Cabeza I*, 27-35.
- Zahded, A. (2012). *La comunidad palestina en Santiago de Chile. Un estudio de la cultura, la identidad y la religión de los palestinos chilenos* [tesis de maestría. Universidad de Bergen, Noruega].



II. RESEÑAS

PERSPECTIVA DE LA HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA ESCUELA ESPAÑOLA. RESEÑA DEL LIBRO: NEILA, J. ET AL. (2018). *HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES*. MADRID: ALIANZA EDITORIAL.

PERSPECTIVE OF THE HISTORY OF INTERNATIONAL RELATIONS OF THE SPANISH SCHOOL. BOOK REVIEW: NEILA, J. ET AL. (2018). HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. MADRID: ALIANZA EDITORIAL.

Roger Alfonso Sánchez Soto¹

ORCID: 0000-0003-1192-4391

Las Relaciones Internacionales son una disciplina científica que, como otras de las ciencias sociales, también encuentran apoyo en lo multidisciplinario; la obra liderada por el profesor en historia contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid, José Luis Neila, es un ejemplo de ello. La publicación se concibe como un producto de la escuela española de la “historia de las relaciones internacionales”, en la cual conceptos como sociedad, sistema y orden internacional estructuran el pensamiento.

Por un lado, en cuanto a su concepción, el libro explicita la adherencia a la definición conceptual de historia de las relaciones internacionales, como “el estudio científico y global de las relaciones históricas que se han desarrollado entre los hombres, los Estados y las colectividades supranacionales en el seno de la sociedad internacional” (Pereira, 2003, p. 14). Por otro lado, y en el desarrollo del texto, se percibe una lógica de análisis de coyuntura, porque el escrito se estructura en una periodización con base en acontecimientos, para después, de esta manera, comprender el cambio internacional.

Expuesto lo anterior, la obra se hilvana mediante la combinación de una síntesis del contenido capitular con comentarios y críticas, redactados con una lógica lineal. Se inicia con “Las relaciones internacionales bajo el impacto de

¹ Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, Costa Rica. Estudiante y bachiller en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: alfonso.sanchez.soto@gmail.com

las revoluciones (1776-1815)”, afirmando que, en el tránsito del siglo XVIII al XIX, se da el primer sistema internacional contemporáneo, influenciado por nuevos pensamientos sobre las “relaciones internacionales”, consagrado en el sistema de estados europeos que se formula en el congreso de Viena de 1815, luego de la caída de la Francia napoleónica. Dicho orden se mantuvo durante los años de “Restauración y revolución en Europa (1815-1848)”, la cual, luego de los procesos revolucionarios, quedó dividida entre Estados potencias liberales (Francia y Reino Unido) y aquellos que mantenían el absolutismo (Rusia, Austria y Prusia).

Seguidamente, en “La construcción de nuevas naciones y el fin del concierto europeo (1848-1890)”, acaba el orden internacional de esa época, con la integración de Alemania, la cual se convirtió en la mayor fuerza de Europa. Como telón de fondo de esos años, destacan la Revolución Industrial y el imperialismo, ya que, por ejemplo, “en 1880 apenas un 10% de África estaba bajo dominio europeo, veinte años más tarde lo estaría el 90%” (Neila *et al.*, 2018, p. 123). Una primera crítica es que el texto es muy eurocéntrico (se percibe un importante detalle cuando se trata de Europa), pero apenas algo epidérmico cuando no; evidente es en capítulos asociados al siglo XVIII, en los cuales, literalmente, la historia es Europa y, en particular, sus potencias.

Posteriormente, “De la Europa de Bismarck a la paz armada (1890-1914)” trata sobre la transmutación de un equilibrio por construcción de alianzas al magnicidio de 1914, que detonaría la I Guerra Mundial (IGM), donde los Estados se vieron enfrentados, entre otras cosas, por el imperialismo (particularmente, el caso de Asia con China, donde Japón y Rusia tenían intereses, Japón ganó la guerra primero a China y luego a Rusia, con una consecuencia tan fuerte que estimuló el fin del absolutismo ruso), cambios de la política exterior alemana (ascenso de Guillermo II y dimisión del canciller Bismarck) y conflictos balcánicos (como la anexión de Bosnia por Austria y conflictos como el de Bulgaria y Serbia).

En “La guerra del catorce y la articulación del sistema internacional de Versalles”, es destacable que “en la configuración de la sociedad internacional de la Gran Guerra... se pondría fin al eurocentrismo que hasta ese momento había determinado la concepción y la práctica de las relaciones internacionales” (Neila *et al.*, 2018, p. 159), en el sentido de avance hacia una plena mundialización, la desaparición del sistema europeo de equilibrio de poder, nuevos actores y potencias, así como la pérdida europea de la hegemonía económica.

En “El fracaso de la seguridad colectiva y la Segunda Guerra Mundial (IIGM) (1932-1945)”, se plantea, de forma interesante, que “la crisis económica iniciada

en 1929 contribuyó, como ningún otro elemento, al final del ‘espíritu de Locarno’” (Neila *et al.*, 2018, p. 195), el cual hace referencia al ambiente y a los acuerdos después de la IGM en procura de la paz... Además, valga observar que es un aporte interesante, por la relevancia de lo económico en las relaciones internacionales, que es central en subdisciplinas como la Economía Política Internacional (EPI).

Agregado al punto anterior, y aproximándonos a la IIGM, en el contexto de la primera posguerra, la seguridad colectiva no funcionó -invasión de Japón a Manchuria-, ocurre el ascenso del nacionalsocialismo en Alemania -de la mano de Hitler, que implicaría un revisionismo absoluto-... y, ya propiamente durante la guerra, es destacable que con la Ley de Préstamos y Arriendo, en 1941, se pone fin a la neutralidad estadounidense, de manera previa, pero en el mismo año que Japón ataca Pearl Harbor. Así, se mundializa el conflicto bélico y, a su vez, se cambia el curso de este, favoreciendo la victoria aliada y la consecuente construcción del próximo orden.

Ya en un nuevo sistema u orden, en “El sistema bipolar de la Guerra Fría (1945-1962)”, se plantea que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética van a encarnar “dos polos –alternativos y en competencia- de modernidad, cuyas fuentes fluían de la Ilustración, de la razón ilustrada, y que se canalizarían en el plano cultural e ideológico a través de dos matrices: liberalismo/democracia y marxismo” (Neila *et al.*, 2018, p. 232).

En esos años, además de lo citado, lo colonial vuelve a ser importante, ya que, entre 1945 y 1960, 47 países y un cuarto de la humanidad, unos 800 000 000 de personas, acceden a la independencia y, con ello, el surgimiento “del tercer mundo”. Es momento, entonces, de señalar otra crítica acerca de lo estatocéntrico de la obra, por cuanto la sociedad civil no pareciera tener un rol relevante en la historia de las relaciones internacionales así contada, sino un papel pasivo, periférico o marginal. Considérese que, en la descolonización del siglo XX, las personas y los colectivos fueron importantes en el devenir, aunque lo destinado a esto es minúsculo, incluso al ser humano individual, si no se tratara de jefes de Estado.

Aún en este sistema anteriormente definido, se destaca “Distensión, descolonización y multipolaridad (1962-1979)”; la primera como etapa particular que se reflejó en cooperación, por ejemplo, para limitar la producción de armas atómicas –icónicas las pruebas Apolo Soyuz en lo espacial-; la segunda por su importancia, que siguió en aumento al punto de que se consolida como un eje más en lo internacional, quebrando la exclusividad de la lógica este-oeste e incluyendo la norte-sur; finalmente, en el periodo se manifiesta una creciente

multipolaridad de esencia económica y potencial de gran impacto (Comunidad Económica Europea y el crecimiento de Japón.)

En “Nueva confrontación y fin de la Guerra Fría (1979-1992)”, se comentan dos subfases: la primera, entre 1979 y 1985, cuando la distensión es desplazada por la creciente tensión bipolar, materializada en la reacción del gobierno de Carter a la invasión soviética de Afganistán; en la segunda, entre 1985 y 1991, son determinantes la nueva política exterior de Gorbachov y la receptividad de Washington, con lo cual se liquidó la división de Europa y el mundo. En este periodo, ocurrió la caída del muro de Berlín, en 1989, símbolo del fin de la Guerra Fría; al siguiente año, se reunificó Alemania y se firmó la Carta para la nueva Europa... El 8 de diciembre de 1991 declararon disuelta la URSS y el 25 de diciembre Gorbachov dimitió y transfirió el poder a Boris Yeltsin como presidente... con ello vino un cambio de orden y sistema en las relaciones internacionales.

En estos años, también había cambiado el sistema en lo económico-financiero, cuando EE. UU. pasó del Bretton Woods a tipos de cambio flotantes. Igualmente, la crisis del petróleo fue una coyuntura importante (después de ella, crece el neoliberalismo de la mano de Reino Unido y EE. UU.), planteada, en 1989, como el Consenso de Washington e impulsora indudable de la globalización o mundialización. Con esto, valga anotar una tercera crítica, ya que, al leer el libro, queda la percepción de que se trata, fundamentalmente, de algo descriptivo y no de un abordaje crítico, que mencione cuestionamientos, por ejemplo, de la construcción de estos acontecimientos y cómo se distribuye los impactos y consecuencias de esos cambios en la historia.

En “La posguerra fría: de la desaparición de la Unión Soviética a la gran recesión (1991-2007)”, se desarrollan las aspiraciones a la configuración de un nuevo orden mundial, bajo el influjo de la globalización. Sobre lo primero, se establece que EE. UU. ha sido incapaz de imponer la hegemonía al mundo; al contrario, empezó a flaquear en Asia y Medio Oriente, a principios del siglo XXI. Por otra parte, la globalización ha ocurrido, primordialmente, en lo económico, pero es importante comprender que no es lo único de trascendencia global, ya que, por ejemplo, lo ambiental lo es también.

Resulta interesante, en términos de orden, el planteamiento de que “si la revolución industrial catapultó a Europa occidental y Estados Unidos hacia el epicentro del sistema internacional, la globalización va camino de operar el necesario equilibrio planetario” (Neila *et al.*, 2018, p. 343). Otro aspecto esencial es el llamado triunfo de la geoeconomía, que no es definida, pero hace referencia al rol central de lo económico en las relaciones de poder político internacional, mundial o transnacional.

En el último capítulo, “Un mundo en crisis: nuevas y viejas hegemonías (2007-2017)”, la conclusión es estimulante, al plantear que “nos hallamos en consecuencia ante un nuevo desorden internacional...” (Neila *et al.*, 2018, p. 398) y que el contexto de ello es la reconfiguración del orden multipolar todavía vigente en nuestros días, así como la forma de entender las relaciones internacionales mismas. Esto se solidifica en la coyuntura de crisis económica, haciendo, a su vez, más evidente la doble tendencia en la que

(1) evidentemente el desplazamiento gradual del poder económico del mundo hacia Oriente presenta grandes desafíos geopolíticos y geoestratégicos agudizados por el hecho de que (2) Estados Unidos, aunque siga siendo la primera potencia planetaria, no tiene la capacidad o la voluntad para seguir actuando como policía del mundo o para hacer los sacrificios necesarios para garantizar el orden internacional como lo hemos conocido hasta ahora (Neila *et al.* 2018, p. 392).

A modo de cierre, se recomienda que las obras hagan un planteamiento teórico conceptual, el cual es un aporte que potencia la comprensión y ofrece mayor rigurosidad. Como conclusión, *Historia de las Relaciones Internacionales* es un recurso valioso y pertinente para cursos de historia de la disciplina, ya que, de forma ordenada y sintética, comparte el quién, qué, cuándo de lo internacional, con sus respectivos cambios, desde el último cuarto del siglo XVIII hasta la actualidad. Además, la publicación tiene un lenguaje accesible y puede ser una rica lectura de referencia para internacionalistas. Aunque parece tener afinidad con un enfoque teórico neorrealista, también posee sensibilidad constructivista, porque las ideas de algunos capítulos son centrales para comprender el cambio.

Referencias

- Neila, J.; Moreno, A.; Alija, A.; Sáenz, J. y Sanz, C. (2018). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pereira, J. (2003). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Editorial Ariel.

NUEVAS PROPUESTAS PARA VIEJOS DESAFÍOS:
DESENMARAÑANDO EL RÉGIMEN DE CAMBIO
CLIMÁTICO. RESEÑA DEL LIBRO: LUTERBACHER,
U. Y SPRINZ, D.F. (EDS). (2018). GLOBAL CLIMATE
POLICY: ACTORS, CONCEPTS AND ENDURING
CHALLENGES. CAMBRIDGE: THE MIT PRESS

*NEW PROPOSALS TO OLD CHALLENGES: UNRAVELING
THE CLIMATE CHANGE REGIME. REVIEW:
LUTERBACHER, U. & SPRINZ, D.F. (EDS.). (2018). GLOBAL
CLIMATE POLICY: ACTORS, CONCEPTS AND ENDURING
CHALLENGES. CAMBRIDGE: THE MIT PRESS*

Rajesh Chapagain Masís¹

ORCID: 0000-0001-7935-4140

Debido al alcance global del cambio climático, las medidas o “curas” dirigidas a solucionar o “aliviar” el problema deben de ser acordadas e implementadas mediante la acción colectiva de los actores del sistema internacional, en especial los Estados, lo que lo hace un desafío para la gobernanza internacional. Con ese objetivo, en las últimas décadas se ha desarrollado el régimen internacional de cambio climático², un proceso complejo y que sigue siendo un trabajo en progreso. En ese sentido, el estudio de las Relaciones Internacionales debe buscar la mejora en la comprensión del contexto político internacional que enmarca ese proceso y contribuye a la toma de decisiones efectivas (Underdal, 2017).

Esa es la tarea que guía a Urs Luterbacher y Detlef F. Sprinz como editores del libro titulado “*Global Climate Policy: Actors, Concepts, and Enduring Challenges*”. La obra hace un esfuerzo importante por dar una imagen detallada del contexto interno y externo del régimen, y los posibles caminos que pueda tomar. Para lo cual no solo analiza el contexto político internacional del cambio

1 Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, Costa Rica. Estudiante en Relaciones Internacionales: rashchapagain6@gmail.com

2 Su base es la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), la conferencia anual donde se reúnen las partes llamada Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas), el Protocolo de Kioto (adoptado en 1997) y el Acuerdo de París (adoptado en el año 2015).

climático, sino que ahonda en las aproximaciones teóricas y métodos con los cuales se puede asesorar la toma de decisiones.

En el capítulo 1, Urs Luterbacher presenta un panorama general sobre las discusiones que abarca el libro, y una síntesis de los principales hallazgos de cada capítulo. El tono del autor es positivo, como argumenta, a pesar de algunos reveses como la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París, el régimen seguirá creciendo, lo cual es explicado a lo largo de los siguientes capítulos. De seguida en el capítulo 2, Daniel Bodansky y Lavanya Rajamani analizan la evolución del régimen global de cambio climático y su arquitectura. De esta manera, se logra contextualizar la cuestión e introducir los temas que han generado posiciones divergentes. Además, los autores exponen las debilidades de la arquitectura actual, así como su relevancia al lado de las iniciativas de bloques importantes como el G7 y el G20.

Por su parte, en el capítulo 3, Michael Aklin busca analizar las predicciones, implicaciones y recomendaciones que se plantean a partir de las teorías dominantes de las Relaciones Internacionales (neorrealismo, neoliberalismo institucional y constructivismo) sobre el régimen de cambio climático. La disputa que desarrolla Aklin permite entender los alcances de la teoría sobre el debate de los mecanismos de implementación y cumplimiento del régimen, lo que señala además sus límites.

En los capítulos 4 y 5 se estudian dos métodos para mejorar el análisis e informar la toma de decisiones sobre la política del cambio climático. Por un lado, en el capítulo 4, Frank Grundig, Jon Hovi y Hugh Ward utilizan la teoría de los juegos para explorar salidas a los problemas que enfrenta el régimen, al plantear conclusiones positivas y sugerencias para mejorar los métodos de investigación basados en la teoría. Por otro lado, en el capítulo 5 Thierry Bréchet y Urs Luterbacher analizan las ventajas de utilizar modelos computacionales con el fin de acompañar e informar el proceso de toma de decisiones, y exploran la propuesta de constituir “clubes climáticos” como una de las principales alternativas al régimen actual.

En el capítulo 6, Urs Luterbacher, Karla Norrlof y Jorge E. Viñuales analiza el vínculo entre el régimen de comercio (el más institucionalizado del mundo según los autores) y el de cambio climático. Su argumento desemboca en lo que llaman un “nudo Gordiano”: ¿hasta qué punto se debe defender la visión tradicional de libre comercio sobre una economía baja en carbono? Además, si se buscan desarrollar economías bajas en carbono ¿cómo evitar que los Estados adopten medidas proteccionistas (“proteccionismo verde”)? Más allá de ofrecer respuestas se

plantean los avances en la cuestión sobre comercio y medio ambiente, y algunas sugerencias sobre dónde enfocar los esfuerzos de investigación.

En el capítulo 7, Detlef F. Sprinz, Guri Ban, Lars Brückner y Yasuko Kameyama proveen una imagen detallada sobre lo que llaman países grandes³ o, en otras palabras, los grandes contribuyentes al cambio climático. El texto hace un análisis de cada país grande que utiliza el lente del neoliberalismo institucional y el abordaje desde la política doméstica, siendo afirmado que “ante la ausencia de un gobierno global, la política climática global depende de los gobiernos nacionales, especialmente en los grandes países” (Sprinz *et al.*, 2018).

En el capítulo 8, Tora Skodvin argumenta que, si bien los actores no estatales han aumentado su participación e influencia en la agenda internacional de cambio climático, no se ha profundizado en el cómo y el por qué. En ese sentido, se concluye que las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales (ENGOs, por sus siglas en inglés) son actores importantes para el régimen por su labor de “*namining and shaming*”⁴ y la presión que ejercen en el nivel internacional. Pero sugiere que su enfoque en la dimensión internacional ha sido menos efectivo que el de actores no estatales menos interesados en acuerdos ambientales ambiciosos, como los financiados por la industria petrolera o el carbón, quienes han dirigido sus esfuerzos hacia la política doméstica y han generado, según la autora, mayor impacto internacional.

Para profundizar en este último aspecto, Matthew Paterson analiza a las empresas en el capítulo 9. Su alcance transnacional, la capacidad económica y tecnológica de muchas empresas, y el volumen de sus emisiones, hace que sea indispensable trabajar con el sector privado si se quiere reducir de forma significativa el impacto sobre el sistema climático (Paterson, 2018). Ahora bien, Paterson plantea que los intereses de este sector no son homogéneos, algunas industrias han dificultado la ambición de los acuerdos, y otras más bien tienen mayor interés e impulsan su desarrollo. El autor concluye que es necesario articular los patrones de crecimiento con la descarbonización, lo cual implica colaboración entre el Estado, las empresas y los actores no estatales, que será posible solo si se exploran múltiples vías.

3 Sprinz *et al.*, (2018) utilizan el criterio del Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés), por lo que el capítulo incluye a Brasil, China, India e Indonesia (de los países en vías de desarrollo) y a la Unión Europea (tomada como un único actor), Japón, Rusia y Estados Unidos.

4 Hace referencia a que, en el Acuerdo de París, cada una de las partes debe generar sus propias Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), y no tiene un mecanismo de cumplimiento “duro”, por lo que las ONG deben de generar presión sobre los gobiernos para que se presenten contribuciones ambiciosas y se cumplan.

En el capítulo 10, Katharina Michaelowa y Axel Michaelowa presentan un escenario complejo para resolver los asuntos de equidad y desarrollo. Un tema que genera distintas posiciones, de tres formas: entre los países desarrollados, entre los países en vías de desarrollo, y entre los países desarrollados y en vías de este. Cualquier “cura” exitosa al cambio climático pasa por este tema, por lo que los autores buscan presentar algunas salidas mediante la redefinición de conceptos como “responsabilidades comunes pero diferenciadas” o “equidad”, o la urgencia de conciliar en la práctica el concepto de desarrollo con la sostenibilidad.

Acercándose al final del libro, Jon Hovi y Arild Underdal abordan en el capítulo 11 la implementación, el cumplimiento y la efectividad del régimen, la última etapa del proceso de gobernanza ambiental (Hovi y Underdal, 2018). Los autores proponen que un régimen de cambio climático efectivo debe contar con altos niveles de participación, compromisos significativos (en cuanto a la baja de emisiones) y altos índices de cumplimiento. La viabilidad política de un régimen de esa naturaleza se ve afectada por las diferencias entre las posiciones más favorables a mecanismos de cumplimiento más robustos o poder de castigo (por ejemplo multas o penalizaciones), y aquellos más inclinados hacia la gestión (intercambiar información, aprendizaje, entre otros).

En el capítulo conclusivo Detlef F. Sprinz aporta sus perspectivas sobre el futuro del régimen, así como otras salidas que se enmarcan en el concepto “diversidad descentralizada”, como los ya mencionados “clubes climáticos”, que son grupos de países dispuestos a conceder ventajas a quienes se unan tras establecer condiciones a sus emisiones de gases de efecto invernadero (Sprinz, 2018). En esencia, esa discusión refleja algunas diferencias con el abordaje tradicional del régimen internacional de cambio climático: un problema global requiere de una solución global. ¿Qué sucederá? continúa como una pregunta abierta, pero las conclusiones proveen algunas posibilidades necesarias para la investigación y la toma de decisiones.

Así las cosas, *Global Climate Policy: Actors, Concepts, and Enduring Challenges* es un aporte significativo para comprender las relaciones internacionales que intervienen en la respuesta al problema del cambio climático. El texto logra sintetizar un tema complejo, y su lenguaje y estructura permite que personas de distintas áreas del conocimiento puedan entender los temas abarcados. En ese sentido, su lectura provee de las herramientas teóricas, metodológicas y conceptuales necesarias para iniciarse o profundizar en el tema en general, o alguno de los subtemas en específico. Además, la diversidad de autores permite el abordaje desde distintas aproximaciones teóricas, al ser

el neoliberalismo institucional y el análisis desde la política doméstica las teorías más utilizadas, pero sin dejar de lado importantes aportes del constructivismo y el neorrealismo.

Referencias

- Hovi, J. y Underdal, A. (2018). Implementation, Compliance, and Effectiveness of Policies and Institutions. En Luterbacher, U. y Sprinz, D. (eds.), *Global Climate Policy: Actors, Concepts and Enduring Challenges* (pp. 297-322). Cambridge: The MIT Press.
- Luterbacher, U. y Sprinz, D. (Eds.), *Global Climate Policy: Actors, Concepts and Enduring Challenges*. Cambridge: The MIT Press.
- Paterson, M. (2018). Business. En Luterbacher, U. y Sprinz, D. (Eds.), *Global Climate Policy: Actors, Concepts and Enduring Challenges* (pp. 235-262). Cambridge: The MIT Press.
- Sprinz, D. (2018) Our Conclusions. En Luterbacher, U. y Sprinz, D. (Eds.), *Global Climate Policy: Actors, Concepts and Enduring Challenges* (pp. 323-335). Cambridge: The MIT Press.
- Sprinz, D.; Bang, G.; Brückner, L. y Kameyana, Y. (2018). Major Countries. En Luterbacher, U. y Sprinz, D. (Eds.), *Global Climate Policy: Actors, Concepts and Enduring Challenges* (pp. 171-216). Cambridge: The MIT Press.
- Underdal, A. (2018). Climate Change and International Relations (After Kyoto). *Annual Review of Political Science*, 20(1), 169-188. Doi: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052715-111713>.

