

Maestría  
en Integración y Cooperación  
Internacional UNR



**Revista**  
**Integración y Cooperación**  
**Internacional**

Nº 33

JULIO-DICIEMBRE 2021

*Publicación Semestral*

[revista-mici.unr.edu.ar](http://revista-mici.unr.edu.ar)

## REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

**DIRECTORA:** Mter. Marta G. Cabeza. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

**EDITORA:** Lic. Vanesa I. Castello. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

### EQUIPO EDITORIAL:

Lic. Diego Larrondo- Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

Bibliotecóloga Verónica V. Godoy -Instituto Superior de Educación Técnica N°

18. Rosario; Santa Fe; Argentina.

### CONSEJO ASESOR

Dra. María Victoria Álvarez - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.

Dr. Giovanni Cardona Montoya - Institución Universitaria CEIPA, Medellín; Colombia.

Mgtr. Juan Facundo Carcedo- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Tandil, Argentina.

Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe; Argentina.

Dr. Rafael Domínguez Martín -Universidad de Cantabria, Cantabria; España.

Dr. Roberto Goulart Menezes - Universidade de Brasília, Brasilia; Brasil.

Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Vancouver; Canadá.

Dr. Carlos Juárez Centeno -Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba; Argentina.

Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.

Dra. Patrícia Nasser de Carvalho - Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

Mgtr. Alejandro Mendoza Gantes, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá; Panamá.

Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Brasil.

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile; Chile.

### COLABORADORAS EDITORIALES

María Bejer de Ustaran- Universidad Nacional de Rosario

Sol Rublesky - Universidad Nacional de Rosario

Aldana Turraca - Universidad Nacional de Rosario

La Revista Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a las relaciones internacionales en general y a la integración y cooperación internacional en particular, desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.



Los contenidos de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (*by-sa*), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.



Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.  
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

**CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE**  
**REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) - CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES**  
**INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR)**

Maipú 1065 – 3º piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

Correo electrónico: [mici@unr.edu.ar](mailto:mici@unr.edu.ar) / [mici.cerir@gmail.com](mailto:mici.cerir@gmail.com)

Sitio: [revista-mici.unr.edu.ar](http://revista-mici.unr.edu.ar)



## *EDITORIAL*

En esta presentación del número 33 de la Revista en Integración y Cooperación Internacional, nuevamente el Covid-19 es un asunto de referencia ineludible: todo parece indicar que el factor de incertidumbre incorporado por la pandemia a las relaciones internacionales tendrá una permanencia mayor a la que inicialmente se esperaba.

El elemento novedoso en esta primera mitad del año fue la producción simultánea de varias vacunas contra el virus y la implementación de diferentes planes de vacunación a nivel nacional, con resultados muy dispares sobre la inmunización de las poblaciones. Nuevos dilemas morales y éticos se presentan, con una distribución desigual de las vacunas entre los países más ricos y los menos pudientes.

En este contexto internacional, este número presenta una investigación sobre el caso de las vacunas contra el Covid-19 producidas por China y la articulación con la cooperación en ciencia y tecnología entre este país y la Argentina, a cargo de Carla Oliva. La autora nos muestra cómo, en el marco de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos, la ciencia y tecnología desempeñan un papel central. En el posicionamiento internacional de China como potencia, la investigación en áreas como la biomedicina se propone como un campo en el que se desarrolla la disputa por la hegemonía. La investigación, además, aporta elementos para comprender las modalidades en las que se articula el planeamiento estratégico del gigante asiático y los alcances de la cooperación en ciencia y tecnología con la Argentina, incluyendo en el análisis la provisión de vacunas.

El segundo artículo propuesto se alinea con las tradicionales temáticas que son objeto de interés en la disciplina, presentando el trabajo titulado “La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo yihadista en el seno de la Unión Europea tras los atentados terroristas a partir del año 2015”, a cargo de Maitena Sol Springli y Pamela Curvale. En esta investigación las autoras abordan los desafíos en materia de seguridad que se le presentan a la Unión Europea, haciendo foco sobre el terrorismo internacional. Se analizan así las principales políticas y planes para la prevención de este flagelo en el ámbito regional.

El tercer artículo presentado en este número es de autoría de Carolina Martínez y se titula “Influencias internas y externas sobre la cooperación internacional en Bolivia durante el gobierno del MAS (2006-2019)”. En este trabajo se recorren los postulados del Vivir Bien y su impacto en la política interna y externa del país. El abordaje articula además los cambios en el sistema internacional que repercutieron en el accionar del gobierno del MAS y se analiza el rol otorgado a la cooperación internacional en Bolivia durante los gobiernos del binomio Morales-Linera.

El cuarto artículo de esta sección, a cargo de Diego Navarro-Drazich, se ocupa de una área disciplinar que vincula al turismo internacional con las políticas públicas y, al tratarse de una interacción entre dos partes de diferentes nacionalidades, se convierte en sí misma en objeto de estudio de las Relaciones Internacionales. Este trabajo lleva por título “Realidades y potencialidades del turismo en Sudamérica: hacia políticas

regionales concertadas” y plantea como necesaria la construcción de poder con base en el desarrollo turístico para subsanar las diferencias económicas y el atraso de la región. Se propone desde esta investigación la gestión coordinada del turismo en Sudamérica y se muestra un panorama socioeconómico regional articulado con un panorama turístico regional.

En la sección “Comentarios” de este número encontrarán un aporte de Ezequiel Filgueira Risso titulado “El asedio cultural: la plurinacionalidad boliviana frente a tres procesos electorales”. Este trabajo aborda los procesos electorales en la Organización de Estados Americanos, Bolivia y los Estados Unidos, desarrollados a lo largo del 2020. A través de los mismos, se realiza una aproximación al significado y las implicancias de las innovaciones estatales promovidas por los procesos autonómicos de los pueblos indígenas y campesinos de Bolivia, consagradas por la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009. El autor pone en evidencia las resistencias internas y externas que continúan despertando las demandas por la profundización de la Plurinacionalidad.

En nuestra sección de “Reseñas” contamos con tres colaboraciones que refieren a obras de interés para la disciplina. La primera de ellas, a cargo de Sofía Brioschi, se ocupa del libro “¿Cómo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático”, de Gustavo Girado, publicado en el 2017 por la Editorial Astrea.

La segunda reseña es presentada por Dalila Emilse Capeletti y refiere a la obra “Fronteiras e Relações Internacionais. Perspectivas a partir do Cone Sul”, organizada por Marcelino Lisboa, Micael Silva y Olga Saavedra, y publicada en el 2020 por la Editorial Appris.

Por último, se incluye la reseña realizada en portugués por Marina Bolfarine Caixeta del libro “Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento”, de Carlos Milani y publicado en el 2018 por la Editorial Appris.

Para finalizar agradecemos el interés de todos los autores en participar de este número y en colaborar así con la Revista en Integración y Cooperación Internacional. Recordamos que todos ellos escriben a título personal, no comprometiendo a la Revista con sus ideas y opiniones.

También agradecemos intensamente al Equipo Editorial y a todos los árbitros que han participado del doble referato ciego al que es sometido el material que se publica. Sin estos dos importantes flujos de trabajo no sería posible la puesta en línea de esta iniciativa editorial que se presenta como una alternativa para la difusión de ideas y debates.

**Mgter. Marta Graciela Cabeza**

**Directora**



## INDICE

### ARTÍCULOS

- La cooperación internacional en Ciencia y Tecnología de China. El caso de las vacunas contra el COVID-19 en la relación con Argentina**  
Carla Oliva 7-15
- La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo yihadista en el seno de la Unión Europea tras los atentados terroristas a partir del año 2015**  
Maitena Sol Springli y Pamela Curvale 16-34
- Influencias internas y externas sobre la cooperación internacional en Bolivia durante el gobierno del MAS (2006-2019)**  
Carolina Martínez 35-55
- Realidades y potencialidades del turismo en Sudamérica: hacia políticas regionales concertadas**  
Diego Navarro-Drazich 56-80

### COMENTARIOS

- El asedio cultural: la plurinacionalidad boliviana frente a tres procesos electorales**  
Ezequiel Filgueira Rizzo 81-99

### RESEÑAS

- ¿Cómo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático. Por Gustavo Girado**  
Sofía Brioschi 100-102

**Fronteiras e Relações Internacionais. Perspectivas a partir do Cone Sul.  
Por Marcelino Lisboa, Micael Silva y Olga Saavedra**

Dalila Emilse Capeletti

103-106

**Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação  
internacional para o desenvolvimento. Por Carlos Milani**

Marina Bolfarine Caixeta

107-112



## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE CHINA. EL CASO DE LAS VACUNAS CONTRA EL COVID-19 EN LA RELACIÓN CON ARGENTINA

Carla Oliva\*

### Resumen

El actual contexto internacional, caracterizado por el reordenamiento geopolítico, está atravesado por la pandemia del COVID-19.

En el marco de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos, la ciencia y tecnología (CyT) desempeña un papel central, en tanto la política de China encaminada a transformar al país en la vanguardia de la tecnología mundial para 2049 y la consecuente reducción de la brecha tecnológica con Estados Unidos están en el eje de la competencia entre ambas potencias.

Este artículo analiza la cooperación en materia de vacunas desplegada por China como cooperación internacional en CyT, explicando su articulación con el planeamiento estratégico de China, y los alcances de esta cooperación con Argentina.

**Palabras clave:** Ciencia y Tecnología – Cooperación Internacional – vacunas –

## MEDICINES PATENTS & COVID-19: REFLECTIONS ON ACCESS TO HEALTH IN MULTILATERAL REGULATIONS AND INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FRAMEWORK OF THE PANDEMIC

### Abstract

The current international context, characterized by geopolitical reordering, is crossed by the COVID-19 pandemic.

In the framework of the hegemonic dispute between China and the United States, science and technology (S&T) plays a central role, as China's policy aimed at transforming the country into the forefront of world technology by 2049 and the consequent reduction in the technological gap with the United States is at the center of competition between the two powers.

---

\* Docente de Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre China en dicha Unidad Académica. Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR). Correo electrónico: carlaoliva@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5358-6602>





This article analyzes the cooperation in the field of vaccines deployed by China as international cooperation in S&T, explaining its articulation with China's strategic planning, and the scope of this cooperation with Argentina.

**Key words:** science and technology – International Cooperation – vaccines

TRABAJO RECIBIDO: 10/05/2021 -TRABAJO ACEPTADO: 05/06/2021



## Consideraciones iniciales

La cooperación internacional en Ciencia y Tecnología (CyT) ha ocupado un lugar relativamente marginal en la disciplina de las Relaciones Internacionales. La mayor parte de las investigaciones sobre cooperación abordan cuestiones vinculadas con el desarrollo económico y social que tratan indirectamente la cooperación técnica o científica.

Entre los especialistas en cooperación internacional en CyT, Kern (2009) evalúa su rol como elemento de inserción en el escenario internacional y explica que la política internacional en CyT se conforma a partir de la intersección de cuestiones de política exterior y de política científica.

El actual escenario internacional nos invita a profundizar los análisis sobre la materia, particularmente porque la pugna hegemónica entre China y Estados Unidos se encuentra atravesada por la dimensión científico-tecnológica. Sumado a ello, la situación de crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 ha conducido a la necesidad de vacunas para enfrentar la enfermedad. Una vez desarrolladas las mismas, la cuestión de su accesibilidad se volvió vital. Su distribución a gran escala se transformó en un instrumento diplomático con efectos geopolíticos cuyo impacto está transcurriendo en nuestros días. En relación a esta cuestión, la cooperación internacional en CyT desempeña un papel clave, por cuanto el desarrollo de vacunas se ubica en el marco de los procesos de CyT.

El contexto global ha puesto de relieve que la cooperación en CyT en relaciones internacionales no sólo es importante por sus aplicaciones en el área militar, de la energía, la astronomía o la biotecnología. Las vacunas suponen una nueva área de cooperación en CyT cuyas modalidades, objetivos y significación deben ser materia de estudio. Por lo tanto, a las áreas mencionadas anteriormente debemos sumar la sanitaria, específicamente las vacunas.

A raíz de la importancia que adquirieron los antígenos en el contexto de pandemia, comenzamos a escuchar con más frecuencia el término “diplomacia de vacunas” para hacer referencia al rol central de la distribución y accesibilidad de las vacunas contra el COVID-19. En este sentido, es importante realizar una aclaración conceptual, ya que en las relaciones internacionales encontramos especialistas que se han referido a la relevancia de la CyT en la diplomacia. Vera y Colombo (2020) analizan la convergencia entre cooperación en CyT y política exterior y presentan el concepto “diplomacia científica”, de uso reciente en la academia y las agencias gubernamentales. De acuerdo con las autoras, la finalidad de la diplomacia científica es “promover los objetivos de desarrollo nacional y política exterior de un Estado y contribuir con el incremento de su poder y prestigio en el sistema internacional a través de la generación de poder blando o soft power, promoviendo sus capacidades científico-tecnológicas para resolver los problemas que enfrenta la humanidad” (Vera y Colombo, 2020, p. 18).

En el marco de la diplomacia científica así entendida, este artículo analiza la cooperación en materia de vacunas desplegada por China como cooperación internacional

en CyT, explicando su articulación con el planeamiento estratégico de China y los alcances de esta cooperación con Argentina.

### **1. La articulación entre innovación, cooperación internacional en CyT y vacunas**

Los descubrimientos y avances vinculados a la CyT han sido un componente central en la identidad china desde hace mucho tiempo. En la larga etapa imperial, China se auto percibía y era vista por sus vecinos como el “centro radiante” de una civilización desde la que fluían conocimientos científicos y técnicos que le permitían influir en su región. Además, sus aportes históricos en términos de avances científicos, como la imprenta, el papel y la brújula, han sido muy significativos y de alcance global. Tal es la relevancia asignada a la CyT que, para los académicos y gobernantes chinos, el atraso tecnológico atribuido a la última dinastía fue una de las causas de la situación que condujo a la “etapa de la humillación colonial”, situada temporalmente en los cien años anteriores a la revolución comunista de 1949.

A partir de la proclamación de la República Popular, los planes quinquenales han orientado las políticas gubernamentales y, progresivamente, han incluido y visibilizado el rol que el gobierno asigna a la CyT. De esta manera, el Plan Quinquenal 2021-2025 proyecta aumentar el gasto en CyT, crear mayores vínculos entre la academia y la industria y potenciar la ciencia básica. Los recursos institucionales, materiales y humanos destinados a alcanzar esos objetivos se incrementan constantemente. Vale decir que el aumento de las capacidades evidenciadas por China tiene un peso considerable en su posicionamiento como potencia y constituye una parte importante de las preocupaciones de Estados Unidos en su relación con ese país.

En el marco de su planeamiento estratégico, el gobierno ha dado a conocer el plan Made in China 2025 (MIC 2025), en el cual explicita el objetivo de transformarse en la vanguardia de la innovación tecnológica mundial para el año 2049. La propuesta busca una gradual sustitución de la tecnología extranjera en los procesos productivos nacionales y la extensión de la presencia china en esta área a escala global (Balderrama Santander y Trejo Romero, 2018).

Para cumplimentar sus objetivos, el gobierno ha definido una serie de acciones destinadas a fomentar la innovación y generar avances tecnológicos en 10 áreas industriales puntuales en las cuales pretende convertirse en líder mundial. Ellas son: la nueva generación de inteligencia artificial (IT), máquinas y robots computarizados de alta gama, equipo de aviación y espacial, equipo de ingeniería marítima y barcos de alta tecnología, equipo avanzado de transporte ferroviario, vehículos de ahorro de energía y de nueva energía, equipo de energía, equipo agrícola, nuevos materiales y biomedicina y equipo médico de alto rendimiento.

De las áreas industriales antes mencionadas nos interesa explicar la relación entre la biomedicina y las vacunas. De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), la biomedicina es el conjunto de disciplinas como la bioquímica, la biología molecular y celular y la genética que desempeñan un papel fundamental en la medicina actual. Mientras



que las vacunas en general son el mayor logro de la biomedicina, aquellas destinadas a la inmunización contra el COVID-19, en particular, dan testimonio del nivel de evolución de las investigaciones en esta materia. Nunca antes en la historia de la humanidad se habían desarrollado vacunas contra una enfermedad con tanta celeridad. Obviamente, esto fue posibilitado por los avances en CyT.

Durante el año 2020, laboratorios de Estados Unidos, el Reino Unido, Rusia, India y China desarrollaron vacunas. Hasta el momento China ha desarrollado tres vacunas para combatir al COVID-19. La primera, de la farmacéutica estatal Sinopharm y el Instituto de Productos Biológicos de Pekín, es una vacuna “inactivada” - elaborada de una proteína u otros pequeños fragmentos tomados de un virus o bacteria que no produce enfermedad, pero genera anticuerpos-. La segunda, del laboratorio Sinovac Biotech, tiene las mismas características que la de Sinopharm. La tercera, del Instituto de Biotecnología de Pekín y la farmacéutica CanSino Biologics Inc, usa la tecnología del adenovirus y, a diferencia de las anteriores, requiere una sola dosis.

Pekín ha comenzado a distribuir inoculantes a gran escala. Según algunos cálculos, sus laboratorios vendieron o recibieron pedidos internacionales por más de 800 millones de dosis. Además, prometió 10 millones adicionales para el Fondo Global de Acceso para Vacunas COVID-19 conocido como Covax, herramienta para distribuir vacunas independientemente de los recursos económicos de cada país, promovido por la Organización Mundial de la Salud, la Comisión Europea y el gobierno de Francia (Oliva, 2021).

La inclusión de la biomedicina en el MIC 2025 da cuenta de la estrategia china en la materia. Como tal, fija una meta y orienta la distribución de recursos humanos y materiales. Pero, además, el desarrollo de la vacuna contra el COVID-19 y su reparto a diferentes países es una manifestación de la expansión de la CyT china a diferentes regiones del mundo.

Siguiendo a Vera y Colombo (2020), la vacuna ha sido un instrumento de la diplomacia científica de China en la medida en que representa un caso de convergencia entre la política exterior y la cooperación en CyT. Se puede afirmar que le permite a China aumentar su poder y prestigio internacional a partir de la generación de poder blando, en tanto sus capacidades científico-tecnológicas están disponibles para resolver los problemas de la humanidad.

## **2. La cooperación en CyT en materia de vacunas entre China y Argentina**

La cooperación en CyT entre China y Argentina data del establecimiento de relaciones bilaterales en 1972, con intercambio de expertos de ambos países. Las relaciones en esta dimensión fueron cobrando densidad en función de la firma de diferentes acuerdos. En este contexto, en 1980 se firmó el primer Convenio de Cooperación Científica y Técnica que funcionó como marco general de las relaciones en dicha dimensión y al que se agregaron sucesivos tratados sobre la materia en áreas específicas. En 2014, en el marco

de la suscripción de la Asociación Estratégica integral entre los dos países, se firmó un Acuerdo Estratégico de Cooperación Tecnológica.

A fines de 2019, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y la Academia China de Ciencias Sociales acordaron la creación de un Centro Conjunto de Ciencia y Tecnología para favorecer la colaboración y comunicación entre las instituciones y las comunidades científicas de ambos países (CONICET, 2019). Las áreas prioritarias de dicho Centro son Astronomía, Biomedicina, Ciencias Ambientales, Ciencias de la Tierra y la Atmósfera y Estudios Polares. De acuerdo con la Oficina de Cooperación Internacional del CONICET (Comunicación personal, 3 de junio de 2021), este Centro es una iniciativa que aún está en proceso.

Siendo la biomedicina un área prioritaria del mencionado Centro, y en la cual se enmarca el desarrollo de vacunas, su incorporación puede ser enlazada con los objetivos del MIC 2025. Podemos decir que estamos ante una oportunidad de avanzar en la cooperación en un área estratégica.

Entre los especialistas en la materia, Malacalza (2019) analiza las modalidades y casos de cooperación en ciencia, tecnología e innovación (CTI) sino-argentina y la sitúa en el nivel de las tecnologías de punta, incluyendo astronomía, biotecnología y nanotecnología, tecnología aeroespacial, energías renovables, tecnología nuclear y tecnologías de la información (TIC). El autor realiza su análisis en función de cuatro modelos de cooperación surgidos a partir del cruzamiento de dos variables: la participación empresarial y la transferencia tecnológica. Los modelos son la explotación y uso científico, el proyecto científico conjunto, la venta llave en mano y el triángulo de Sábato<sup>1</sup>.

Por su parte, la también académica argentina Haro Sly (2019) considera que las áreas de cooperación en CyT más relevantes entre China y Argentina son biotecnología, alimentos y sector nuclear. En función de su análisis, elabora propuestas para nuestro país, entre las que se destaca la sugerencia de enfatizar temas estratégicos que incluyan tanto la transferencia de tecnología como el aprendizaje de gestión para el escalamiento de las investigaciones científicas. En ese marco sobresale la importancia de los parques industriales de tecnología de punta.

En este artículo situamos a la más reciente cooperación en vacunas como cooperación en CyT. Entendemos que esta dimensión incluye los testeos realizados en Argentina, la compra de vacunas y los anuncios sobre la producción de vacunas chinas en nuestro país.

En agosto de 2020 el Ministerio de Salud de Argentina acordó con el gobierno chino la realización de testeos de la vacuna desarrollada por Sinopharm a un grupo de al menos 500 voluntarios. En septiembre de 2020 la Fundación Huésped y la Fundación Vacunar dieron inicio a la fase 3 de testeos de la vacuna china inactivada (Ámbito Financiero, 2020).

---

<sup>1</sup> El triángulo de Sábato se refiere a las interacciones entre políticas públicas, actividades productivas y capacidades científico-tecnológicas.



En febrero de 2021 el Ministerio de Salud de Argentina (2021) autorizó con carácter de emergencia la vacuna Sinopharm. Esta autorización permitió el ingreso de dosis provenientes de la farmacéutica china a nuestro país. De acuerdo con la agencia de noticias Télam (2021a), para el 23 de mayo de 2021 Aerolíneas Argentinas llevaba realizados 5 vuelos hacia Beijing, en los que arribaron al país 3.659.200 de vacunas de la recién mencionada farmacéutica. Sumando a lo anterior, el 28 de mayo de 2021 se anunció la firma de un preacuerdo para la compra de otros 6 millones de dosis adicionales que arribaría a Argentina en los siguientes dos meses (Menegazzi, 2021). Según esa información, a mediados de junio llegarían 2 millones de dosis y en julio los restantes 4 millones.

En relación a la producción de vacunas chinas en Argentina, el 3 de mayo de 2021 la Ministra de Salud mantuvo un encuentro virtual con el embajador chino en Argentina, Zou Xiaoli, el embajador argentino en China, Sabino Vaca Narvaja y directivos de Sinopharm dando inicio a las conversaciones sobre la posible participación argentina en la investigación y producción de vacunas contra el coronavirus (Télam, 2021b). Posteriormente, el embajador Zou Xiaoli afirmó que pudieron alcanzarse acuerdos para la producción de vacunas de Sinopharm en Argentina (Embajada China en Argentina, 2021).

### **Reflexiones finales**

Las vacunas contra el COVID-19 desarrolladas y distribuidas por China representan una nueva dimensión de cooperación internacional en CyT. A la vez, son la evidencia empírica de los éxitos del planeamiento estratégico de China tanto en términos del objetivo de extender su tecnología a escala mundial como en las áreas de desarrollo tecnológico más importantes para el MIC 2025. En ese sentido, hay una confluencia entre la incorporación de la biomedicina como área prioritaria y las vacunas contra el COVID-19 desarrolladas por Beijing.

El planeamiento estratégico chino también se visibiliza en las relaciones bilaterales. La inclusión de la biomedicina en el proyecto del Centro Conjunto en Ciencia y Tecnología entre China y Argentina da cuenta de la proyección de ese planeamiento en sus relaciones con otros países. Al mismo tiempo, la cooperación en vacunas entre ambos países es consistente con la política global de Beijing de extender su CyT y apunta a fortalecer su presencia tecnológica en el resto del mundo.

La cooperación internacional en CyT impacta en el escenario internacional actual. En el reordenamiento geopolítico previo al COVID-19 presenciamos la competencia tecnológica, económica, política y militar entre China y Estados Unidos. La emergencia que supone la pandemia es una oportunidad para estrechar y consolidar vínculos a partir de la cooperación internacional en CyT en materia de vacunas con países estratégicamente importantes y necesitados estas preparaciones para inocular a su población, como es el caso de Argentina. Por lo tanto, las vacunas constituyen una nueva dimensión de análisis en el área de la cooperación internacional en CyT en el contexto global.

Para finalizar, es importante recuperar la idea de que la cooperación en vacunas queda comprendida en la llamada “diplomacia científica” que refuerza la influencia



mundial de China. Es así que esta dimensión de cooperación internacional en CyT, en tanto componente del poder blando de China, fortalece su imagen en el exterior.

### Referencias Bibliográficas

ÁMBITO FINANCIERO (2020). Coronavirus. Afirman que la vacuna de Sinopharm está siendo un éxito. 21 de octubre. Recuperado de <https://www.ambito.com/informacion-general/coronavirus/afirman-que-la-vacuna-sinopharm-esta-siendo-un-exito-n5141959>

BALDERRAMA SANTANDER, R. Y TREJO ROMERO, A. (2018). Hecho en China 2025 y la autosuficiencia en nuevas tecnologías. *Revista Comercio Exterior*, (15). Recuperado de <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=506&t=hecho-en-china-2025-y-la-autosuficiencia-en-nuevas-tecnologias>

CONICET (2019). El CONICET y la Academia China de Ciencias acuerdan la creación de un Centro conjunto de Ciencia y Tecnología. 3 de diciembre. Recuperado de <https://www.conicet.gov.ar/el-conicet-y-la-academia-china-de-ciencias-acuerdan-la-creacion-de-un-centro-conjunto-de-ciencia-y-tecnologia/>

EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA [@ChinaEmbArg] (2021). Recuperado de <https://twitter.com/ChinaEmbArg/status/1389717939843215361?s=08>

HARO SLY, M. J. (2019). La política científica y tecnológica de China y la cooperación sino-argentina. *Ciencia, tecnología Y política*, 2(3), 029. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/26183188e029>

KERN, A. (2009). La cooperación científica y tecnológica como campo de estudio en las relaciones internacionales. *En Jornada Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento*, Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO, Argentina, 1 y 2 de octubre.

MALACALZA, B. (2019). Cooperación China-Argentina en la Cuarta Revolución Industrial: procesos, nudos críticos y horizontes. *En Observatorio América Latina-Asia Pacífico América Latina y Asia entre la revolución digital y la globalización cuestionada*, Memorias del IV Seminario Académico América Latina-Asia Pacífico, ALADI, CAF Y CEPAL, Uruguay, 11 de noviembre.

MENEGAZZI, E. (2021). Argentina avanza con la compra de 6 millones de vacunas chinas de Sinopharm, que llegarían entre junio y julio. *Infobae*. 28 de mayo. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2021/05/28/argentina-avanza-con-la-compra-de-6-millones-de-las-vacunas-chinas-de-sinopharm-que-llegarian-entre-junio-y-julio/>

MINISTERIO DE SALUD DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2021). Resolución 668/2021. Recuperado de



<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-688-2021-347264/texto>

OLIVA, C. (2021). China y la “diplomacia de vacunas”. En *Análisis CIPEI*, (8). Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/20574/An%C3%A1lisis%20CIPEI%208%20-%20Oliva.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (s.f). Biomedicina. En *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 23 de mayo de 2021, Recuperado de <https://dle.rae.es/biomedicina?m=form>

TÉLAM (2021a). El gobierno avanza en el plan de vacunación con la llegada de nuevas dosis. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202105/555168-argentina-vacunas-coronavirus-campana-sputnik-v-astrazeneca-sinopharm.html>

TÉLAM (2021b). Vizzotti inició diálogo con China e Israel para producir vacunas en Argentina. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202105/552884-vizzotti-inicio-dialogo-con-china-e-israel-para-producir-vacunas-en-argentina.html>

VERA, N. y COLOMBO, S. (2020). Reflexiones en torno a la Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología y la Diplomacia Científica: los casos de Estados Unidos y la República Popular China. En López, M. P. (comp.). *Perspectivas sobre la Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología y Universidad. Políticas, prácticas y dinámicas a principios del siglo XXI*, CEIPIL, UNICEN, 13-38.

#### Cómo citar

OLIVA, C. (2021) La Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología de China. El caso de las vacunas contra el COVID-19 en la relación con Argentina. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 33 (jul-dic), 7-15





## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS LOS ATENTADOS TERRORISTAS A PARTIR DEL AÑO 2015

Maitena Sol Springli y Pamela Curvale\*

### Resumen

A lo largo de su historia, la Unión Europea se ha enfrentado a diferentes desafíos en materia de seguridad, siendo uno de ellos el terrorismo, lo que ha colocado a la prevención del terrorismo en un lugar prioritario en la agenda del bloque.

A partir de la aprobación, en noviembre de 2005, de la primera estrategia antiterrorista de la Unión Europea, la evolución de este fenómeno y sus consecuentes atentados han llevado a las autoridades del viejo continente a realizar una adaptación periódica de sus políticas y planes para hacer frente a su amenaza.

No obstante, con el surgimiento del Estado Islámico a fines de 2014 y el impacto de sus atentados, se encara a un nuevo tipo de terrorismo yihadista, diferente de Al Qaeda, planteando un renovado escenario post Guerra Fría, tanto para el sistema internacional como para los Estados del bloque europeo. Esto lleva a preguntarse si dichos actos cometidos por una minoría fanatizada obligan a alterar las políticas en materia de seguridad de los Estados afectados, y a su vez, a reconocer la necesidad de adoptar mecanismos de cooperación dentro del bloque europeo para hacer frente a la lucha contra el terrorismo.

**Palabras Clave:** Unión Europea- Seguridad- Defensa- Terrorismo- Cooperación entre Estados.

---

\* Maitena Sol Springli: Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina, Promotora en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Senado de la provincia de Buenos Aires. Actualmente cursando postgrado en Cooperación Internacional. Universidad Católica de Córdoba. Miembro del CIIVIDS (Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social) - Facultad "Teresa de Ávila" - UCA. Contacto: [maitenaspringli@uca.edu.ar](mailto:maitenaspringli@uca.edu.ar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9911-5446> - Pamela Curvale: Licenciada en Relaciones Internacionales, Licenciada en Ciencias Políticas – Universidad Católica Argentina, Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR). Docente Universidad Católica Argentina sede Paraná. Miembro del CIIVIDS (Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social) - Facultad "Teresa de Ávila" - UCA. Contacto: [pamelacurvale@uca.edu.ar](mailto:pamelacurvale@uca.edu.ar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6733-4994>



## INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIGHT AGAINST JIHADIST TERRORISM WITHIN THE EUROPEAN UNION FOLLOWING THE TERRORIST ATTACKS FROM 2015 ONWARDS

### Abstract

Throughout its history, the European Union has faced various security challenges, one of them being terrorism, which has placed terrorism prevention at the top of the bloc's agenda.

Since the approval, in November 2005, of the European Union's first anti-terrorism strategy, the evolution of this phenomenon and its consequent attacks have led the authorities of the old continent to periodically adapt their policies and plans to deal with the threat of terrorism.

However, with the emergence of the Islamic State at the end of 2014 and the impact of its attacks, a new type of jihadist terrorism, different from Al Qaeda, is being faced, posing a renewed post-Cold War scenario, both for the international system and for the states of the European bloc. This raises the question of whether such acts committed by a fanatical minority force a change in the security policies of the States concerned and, in turn, recognize the need to adopt cooperation mechanisms within the European bloc to deal with the fight against terrorism.

**Key Words:** European Union- Security- Defense- Terrorism- Cooperation between states.

TRABAJO RECIBIDO: 30/03/2021 - TRABAJO ACEPTADO: 26/05/2021



## Introducción

A partir del impacto generado por el surgimiento de nuevos actores internacionales y el desarrollo de una agenda con mayor amplitud sobre los asuntos globales, el escenario internacional se ha tornado más complejo dando forma a mecanismos de cooperación basados en renovados pilares y en la implementación de acciones conjuntas que permitan paliar los desafíos y amenazas globales y regionales.

En relación a lo mencionado, la Unión Europea (en adelante UE) se ha visto comprometida a lo largo de las últimas décadas por diversas amenazas, sorteando crisis de diferente gravedad e impacto, como lo es el terrorismo.

La importancia de analizar el fenómeno terrorista en la sociedad internacional atiende a varias razones, siendo una de ellas la modificación sufrida por las agendas internacionales de seguridad, al ubicar al terrorismo como una de sus principales amenazas en la última década, con el consecuente diseño, implementación y seguimiento de medidas antiterroristas (Springli, 2019).

En lo concerniente a Europa, el terrorismo se ha convertido en un reto para los Estados, que han observado el desarrollo de este fenómeno a través de los años. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (en adelante 11-S) en las torres del World Trade Center en los Estados Unidos, no fueron los primeros actos terroristas conocidos por el mundo, pero sí los primeros en cambiarlo. Después de dichos atentados, salieron a la luz las debilidades y los vacíos jurídicos, de inteligencia y de seguridad que las principales potencias tenían sobre el tema. Pocos años después de los atentados ocurridos en Estados Unidos, España e Inglaterra fueron víctimas de nuevos ataques en 2004 y 2005, respectivamente. Laurence Thieux (2004) explica que estos atentados suscitaron una reacción inmediata por parte de los responsables de las instituciones europeas, las cuales reafirmaron su voluntad de dar una respuesta común y coordinada a una amenaza de seguridad interna a la cual los Estados por sí solos difícilmente podrían enfrentarse.

Para afrontar esta situación, desde la UE se decidió adoptar una serie de medidas, siendo una de las más importantes la creación de la primera estrategia antiterrorista en 2005, con el objetivo de abordar la prevención y represión del terrorismo en sus diversas manifestaciones, impulsando la respuesta regional ante un fenómeno que compromete la seguridad de la ciudadanía y de los Estados.

Es a partir del año 2015 que surge la necesidad dentro del bloque europeo, de reforzar la política de seguridad frente al terrorismo, como consecuencia de la aparición en escena del Estado Islámico (en adelante EI), un nuevo grupo terrorista que ha perpetrado diversos atentados en el continente europeo entre los que se pueden mencionar los

atentados de París<sup>1</sup> en noviembre de 2015, los ocurridos en Bruselas<sup>2</sup> en marzo de 2016, en Niza<sup>3</sup> en julio del mismo año o en Londres<sup>4</sup> en marzo de 2017 (GRESH, 2015). Este grupo, y su efecto en la dinámica terrorista, se ha convertido en los últimos tiempos en una de las problemáticas que plantean un renovado escenario post Guerra Fría para el sistema internacional y para los Estados del bloque europeo, llevando a preguntarse si actos cometidos por una minoría fanatizada obligan a alterar las políticas de seguridad para el bloque europeo y a su vez, a reconocer la necesidad de un trabajo en conjunto para hacer frente a la lucha contra el terrorismo (Springli, 2019).

Es a partir de este escenario, que el presente artículo tiene como objetivo principal describir los mecanismos de cooperación llevados a cabo en el seno de la UE respecto a la lucha contra el terrorismo, tras el surgimiento del EI y la serie de atentados terroristas mencionados, a partir del año 2015.

En cuanto a la metodología, este trabajo presenta un carácter cualitativo, con un diseño exploratorio - descriptivo. Avanzando con la función operativa y con la finalidad de proveer de mayor claridad, se presentan a continuación las diferentes técnicas de recolección de datos utilizadas:

- Análisis de material documental: representa la principal técnica de recolección de datos para poder interpretar el corpus empírico. Esta se efectuó mediante la recolección y el análisis de:

- Legislaciones: conjunto de documentos oficiales (leyes, decretos, declaraciones y tratados) emitidos por la UE respecto a la lucha contra el terrorismo. Paralelamente, se realizó la búsqueda de material documental pertinente a la temática, a través de portales oficiales de la organización como el del Consejo Europeo y el Consejo de la UE.

---

<sup>1</sup> Los atentados en París de noviembre de 2015 fueron varios ataques terroristas cometidos en la noche del 13 de noviembre en París y su suburbio de *Saint-Denis*, perpetrados por atacantes suicidas islamistas en los que murieron 131 personas y otras 415 resultaron heridas. Los ataques consistieron en tiroteos contra terrazas de 5 bares y restaurantes, tiroteo y toma de rehenes en la sala de conciertos Bataclan y en explosiones suicidas alrededor del Estadio de Francia y en otro restaurante cerca de la Plaza de la Nación. La autoría de los ataques fue reivindicada por el EI. Es considerada la peor masacre ocurrida en territorio continental francés desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>2</sup> Los atentados de Bruselas de 2016 fueron dos ataques terroristas realizados por seguidores del autoproclamado EI la mañana del martes 22 de marzo de 2016 en el aeropuerto y la red de metro de la capital belga en los que murieron 35 personas (incluyendo tres de los terroristas) y 340 resultaron heridas.

<sup>3</sup> El atentado de Niza de 2016 fue un ataque terrorista que tuvo lugar en la ciudad francesa de Niza el 14 de julio de 2016, cuando Mohamed Lahouaiej Bouhlel, un residente tunecino en Francia afiliado al EI, condujo deliberadamente un camión de carga de 19 toneladas hacia una multitud que estaba celebrando el Día Nacional de Francia, en el paseo de los Ingleses, matando a 86 personas e hiriendo a 434.

<sup>4</sup> El atentado de Londres de 2017 ocurrió el sábado 3 de junio en el Puente de Londres y en *Borough Market*, Londres (Reino Unido), donde un grupo de tres terroristas pertenecientes al EI, condujo un vehículo por la acera del Puente de Londres, atropellando a los viandantes.



- Notas de prensa e información digital: se analizaron las notas de prensa relacionadas a la temática a estudiar, así como información digital obtenida de portales informativos como: France 24, BBC Mundo, y Europa Press. Así mismo, se utilizaron fuentes de portales oficiales de la UE como: web oficial de la Comisión Europea, web oficial del Parlamento Europeo y web oficial de la UE.

- Publicaciones: se analizaron informes elaborados por la UE respecto al terrorismo extraídos de la página oficial del Consejo Europeo y del Consejo de la UE respecto a la lucha contra el terrorismo.

• Entrevista semiestructurada: la misma fue realizada a un informante clave, funcionario público que, si bien desempeña sus funciones dentro del gobierno francés y las áreas específicas del Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, ha jugado y juega un rol destacado en la gestión respecto a la seguridad y defensa frente al terrorismo de toda la región europea. Por medio de una guía de contenido con preguntas abiertas, se entrevistó al Jefe de Gendarmería Coronel Joel Molera, actualmente desempeñando su cargo en la Embajada Francesa en Argentina.

Teniendo en cuenta lo mencionado, se presentan tres apartados que desarrollan los contenidos para responder al objetivo propuesto: el apartado 1, introduce el concepto de cooperación y explica cómo se constituye en uno de los objetivos de política de seguridad en el seno de la UE. En el apartado 2 se avanza en describir el proceso de la reaparición del terrorismo yihadista como amenaza en el escenario europeo y, en complemento, se abordan las características del fenómeno terrorista y la evolución de uno de los grupos más conocidos en la actualidad, el EI. Por último, en el apartado 3, se analiza cuál ha sido la respuesta al terrorismo desde el seno de la UE a partir de dos subapartados. Por un lado, en el subapartado 3.1, se describen los antecedentes de cooperación en materia de lucha contra el terrorismo previo a los atentados terroristas del año 2015 y, por el otro, en el subapartado 3.2 se describe cómo se ha ido renovando la Estrategia de Seguridad Europea a partir de los atentados de 2015.

## **1. La cooperación como objetivo en la política de seguridad en el seno de la Unión Europea**

Como se mencionó, las transformaciones del escenario internacional a partir del surgimiento de nuevos actores que se relacionan en un mundo más interdependiente, junto con una agenda más amplia que contempla nuevos temas globales, han impulsado la creación de nuevos mecanismos de cooperación basados en la implementación de acciones conjuntas para hacer frente a las amenazas internas, regionales e internacionales.

Existe un consenso acerca de la definición de cooperación, vinculada fundamentalmente a las ideas neoliberales de Robert Keohane, quien sostiene que la cooperación es entendida como: “un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas” (Keohane, 1988: 88). Siguiendo con esta línea, Vachino plantea que la cooperación abarca el establecimiento y

la concertación de acuerdos y proyectos específicos, múltiples pero autónomos, fundados en el mutuo interés y conveniencia, y que finaliza cuando se cumple el fin determinado o decae el interés que lo motivó (en Mellado, 2002).

Por otro lado, la cooperación entre Estados puede ser analizada desde dos ópticas: en primer lugar, como instrumento de política exterior y, en segundo lugar, como objetivo de política exterior. Teniendo en cuenta estas consideraciones es posible afirmar que, en el primer caso, conforme a las ideas de Hans Morgenthau (1986), la cooperación es considerada como un instrumento de política exterior cuando busca consolidar una posición de poder y, como tal, forma parte de una decisión política. Por ello la cooperación, para la teoría realista, se presenta como un instrumento de la política exterior de los Estados. En cambio, si la cooperación es entendida como un mecanismo para alcanzar la paz, para garantizar la seguridad de los Estados y sus ciudadanos, se podría plantear la misma como un objetivo dentro la política exterior.

Los objetivos que motivan la cooperación entre Estados pueden ser muy diversos: en términos económicos, se buscaría incrementar la eficiencia y/o reducir los costos en las transacciones realizadas por los países; en términos sociales, el motor impulsor de la cooperación sería el deseo de reducir externalidades; y en términos políticos y militares, se cooperaría con el fin de protegerse frente a amenazas externas comunes, como por ejemplo el terrorismo, de acuerdo a lo analizado en el presente artículo.

Teniendo en cuenta estas motivaciones, Keohane plantea que “existen razones válidas para creer que en ciertas condiciones la reciprocidad específica puede facilitar la cooperación en la política mundial” (1993: 196). Por lo que se puede observar que existen intereses comunes que propician la cooperación a escala internacional y por esto tienden a prevalecer los beneficios para todas las partes involucradas.

Se observa que este mecanismo de cooperación permite subsanar problemáticas concretas y paliar amenazas, favoreciendo el desarrollo social y económico de los Estados y de las regiones, permitiendo consensuar espacios de estabilidad política, el predominio de la paz, la gobernabilidad y la seguridad.

En materia de integración, la cooperación internacional ha estado presente de manera constante a lo largo de la historia de las relaciones internacionales. La formación de la UE es uno de los ejemplos más conocidos, representando un proceso de integración que surge en los años 50 del siglo pasado, con el objetivo de culminar con los conflictos suscitados en Europa hasta la Segunda Guerra Mundial y así alcanzar una paz duradera manteniendo la seguridad regional por medio de medidas conjuntas y una cooperación entre los miembros.

En base a lo desarrollado y considerando las aproximaciones conceptuales, uno de los factores que a lo largo de las décadas ha guiado el accionar del bloque a cooperar y hacer frente ante las nuevas amenazas, es el terrorismo. Este fenómeno, el cual será abordado con mayor profundidad en el apartado siguiente, plantea un escenario complejo, ya que por sus características hace difícil que los Estados puedan luchar de manera individual contra el mismo. Sin embargo, siguiendo las ideas de Javier Albaladejo (2019),

la lucha contra el terrorismo, desde el punto de vista del denominado núcleo esencial de la soberanía nacional, ha hecho especialmente difícil la cooperación en la UE en esta materia. En efecto, la responsabilidad de la lucha contra el terrorismo sigue siendo de las autoridades nacionales de cada Estado miembro. Las dudas iniciales de muchos Estados miembros a cooperar en este ámbito han ido evolucionando hasta el punto de considerar hoy en día esa cooperación como esencial e indispensable para afrontar el terrorismo, considerado como una de las amenazas más graves para la seguridad de los ciudadanos europeos.

## 2. La reaparición del yihadismo como amenaza en el escenario europeo

El fenómeno del terrorismo yihadista supone un desafío en sí mismo debido a la falta de consenso a la hora de definirlo y prevenirlo. Coincidiendo con lo sostenido por Anabella Busso (2003), podemos decir que el terrorismo no constituye una forma nueva de violencia, ya que existen datos que nos permiten rastrear numerosas experiencias terroristas a lo largo de la historia. Sin embargo, el contexto de post Guerra Fría y globalización ha favorecido su incremento y, como consecuencia de ello, su protagonismo se ha multiplicado, dando lugar a una preocupación creciente por parte de la región europea, que ha evidenciado el surgimiento de nuevos grupos terroristas como el EI y el afianzamiento de otros ya conocidos, como Al Qaeda y sus ramas regionales (Velasco Tuduri, 2013).

Por otro lado, así como las relaciones internacionales se han ido adaptando a los cambios en el sistema internacional, el terrorismo ha ido evolucionando a lo largo de los años, encontrándonos con una amenaza que ha adquirido nuevas facetas. Laurence Thieux (2004) plantea que es necesario tener en cuenta que el fenómeno del terrorismo suele describirse a partir de su singularidad: se habla de terrorismo internacional, transnacional o global, o de terrorismo islámico. Del mismo modo, sostiene que en cuanto al accionar terrorista es importante considerar la diversidad de las situaciones políticas, económicas e ideológicas que conducen a un determinado grupo a optar por esta estrategia.

Es a raíz de lo mencionado que no existe en la actualidad una definición consensuada internacionalmente acerca del terrorismo. No obstante, el Consejo Europeo en su sesión extraordinaria del 21 de septiembre de 2001<sup>5</sup>, declaró que el terrorismo era un verdadero reto para el mundo y para Europa y que la lucha contra el terrorismo sería un objetivo prioritario de la UE.

Por otro lado, en el Artículo K.1 del Tratado de la UE (en adelante TUE), se plantea que el terrorismo debe prevenirse y combatirse desarrollando acciones comunes a partir de la colaboración estrecha entre las autoridades policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes. Así mismo, se manifiesta la necesidad de incrementar la colaboración entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros; y la aproximación de las normas penales, en caso de ser necesario

---

<sup>5</sup> Posición Común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, DO L 344 de 28.12.2001.



(Villalba Fernández, 2007). Esto evidencia que la cooperación se encuentra entre sus principales estrategias para luchar contra el terrorismo.

Años más tarde, como resultado de los esfuerzos por parte de la UE para definir al terrorismo, mediante una directiva adoptada por el Consejo de la UE en 2017, se establecieron normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones en el ámbito del terrorismo y se definió que los delitos de terrorismo son:

Aquellos actos cometidos con el objetivo de intimidar seriamente a una población, obligar indebidamente a un gobierno u organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto y/o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o una organización internacional (Diario Oficial De La Unión Europea, 2017).

A partir de las aproximaciones desarrolladas con anterioridad, se procederá con la descripción de las principales características del EI, el cual se constituye como uno de los grupos terroristas que mayor incidencia ha tenido en Europa en los últimos años y que surge en el contexto de la ocupación de Irak en 2003. Es importante aclarar que para esto se tendrá en cuenta también el desarrollo del grupo terrorista Al Qaeda, ya que el EI surgió como una rama que se desprende del mismo.

En concordancia con lo que plantea Fernando Reinares (2011) Al Qaeda se originó en 1988, bajo el liderazgo del saudí Osama Bin Laden, como una organización paramilitar y yihadista que surgió como un movimiento de resistencia islámica alrededor de la contienda que la invasión soviética desencadenó en Afganistán y la guerra que tuvo lugar a lo largo de la década del 80 del siglo pasado. Su desenlace supuso la fundación de dicha organización inspirada en las actitudes y creencias propias del salafismo yihadista que dio lugar a la creación de un heterogéneo conjunto de organizaciones asociadas con Al Qaeda Central o sus extensiones, sumando el elenco de individuos - lobos solitarios - y células independientes, inspirados por la ideología y las directrices de la organización central como matriz del yihadismo global.

Mencionado esto, se pueden distinguir tres períodos que ha atravesado el yihadismo global:

- Primer período (1988-2001): Se inicia con la formación de Al Qaeda como núcleo funcional y matriz de referencia del terrorismo propiamente dicho. Esta etapa concluye en 2001 con los atentados del 11-S y sus inmediatas repercusiones a nivel global, dando inicio a un nuevo período.
- Segundo período (2001-2011): Esta etapa inicia con los atentados del 11-S y es una de las más importantes para el movimiento ya que Al Qaeda, junto con sus extensiones territoriales, llevaron a cabo otros atentados de gran magnitud como los del 11 de marzo de 2004 en Madrid (11-M), el 7 de julio de 2005 en Londres (7-J), entre otros. Dicha etapa termina en 2011 con el abatimiento de Osama Bin Laden y el comienzo de las convulsiones políticas en algunos países del mundo árabe, a lo largo del cual Al Qaeda





se descentraliza y el yihadismo global adquiere rasgos de un fenómeno polimorfo.

- Tercer período (2011-actualidad): Período actual, en el que el yihadismo global se encuentra más extendido que nunca, pero dividido ahora entre sus dos matrices de referencia: Al Qaeda y, desde junio de 2014 en adelante, el denominado EI. Es en este último período en el que se inserta el fenómeno del EI (también llamado *Daesh*), que se analizará a continuación.

Las raíces de EI se remontan al año 2002, cuando el fallecido Abu Musab al-Zarqawi creó el grupo radical Tawhidwa al-Jihad. El 20 de marzo de 2003, un año después de la invasión a Irak a cargo de una coalición liderada por Estados Unidos junto a países aliados como Reino Unido y España, Zarqawi juró lealtad a Osama Bin Laden y fundó Al Qaeda en Irak, convirtiéndose en la mayor fuerza insurgente durante los años de la ocupación estadounidense. Sin embargo, después de la muerte de Zarqawi en 2006, Al Qaeda creó una organización alterna llamada el Estado Islámico de Irak (ISI, por sus siglas en inglés). ISI fue debilitada por las tropas de Estados Unidos y por la creación de consejos *Sahwa* (Despertar), liderados por tribus sunitas que rechazaron la brutalidad de ISI. En 2010 Abu Bakr al-Baghdadi se convirtió en el nuevo líder, reconstruyó la organización y realizó múltiples ataques en el país. En 2013 se unió a la rebelión contra el presidente sirio, Bashar al Asad, junto al frente al Nusra. En abril de ese año, Abu Bakr anunció la fusión de las milicias en Irak y Siria y las bautizó como Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés). Los líderes del frente Al Nusra, con el que habían combatido contra al Asad, rechazaron la decisión. Pero los combatientes leales a Abu Bakr lo siguieron en su empeño yihadista.

En diciembre de 2013, ISIS se enfocó en Irak y aprovechó la profunda división política entre el gobierno de orientación chiíta y la minoría sunita. Ayudados por los líderes tribales, lograron controlar la ciudad de Faluya. Pero el verdadero golpe se efectuó en junio de 2014, cuando tomaron el control de Mosul, la segunda ciudad del país y continuaron su avance hacia la capital, Bagdad. A mediados de julio habían consolidado su control sobre docenas de ciudades y localidades. En ese punto, ISIS declaró la creación del Califato<sup>6</sup> y cambió su nombre al de Estado Islámico constituyéndose como “un grupo insurgente con una destacable capacidad paramilitar, superior a la que había ostentado en los mejores momentos de la década pasada” (Jordán, 2013: 123), aprovechando la oportunidad política de la grave inestabilidad producto de la invasión estadounidense a Irak y el descontento social provocado por la invasión de algunas potencias occidentales, lo que potenció la sensación de resentimiento y frustración con respecto de las mismas, otorgándole cada vez más legitimidad a las ideas radicalizadas del yihadismo.

El EI, que comenzó siendo un grupo terrorista de origen interno al Estado iraquí respondiendo a la invasión norteamericana, pasó a ser internacional al expandir sus actividades a Siria y luego al resto de la región, con intenciones de reinstaurar el dominio

---

<sup>6</sup> Un califato es una forma de Estado dirigido por un líder político y religioso de acuerdo con la ley islámica o *sharia*.



político de la autoridad religiosa musulmán de tipo sunnita en todas las tierras consideradas históricamente musulmanas, denominado Califato, reemplazando a la autoridad existente y utilizando la violencia como recurso preferente.

Para lograr comprender el impacto del EI como nuevo grupo terrorista se plantea que el mismo modificó al movimiento terrorista internacional de dos formas: por un lado, representó el surgimiento de un nuevo tipo de amenaza, ya que no se trata de un grupo terrorista convencional, sino que es una organización híbrida terrorista insurgente con aspiraciones estatales; y, por el otro, dividió la corriente yihadista en dos facciones: Al Qaeda y sus filiales bajo el liderazgo de Aymán Al-Zawahiri y el EI con su creciente número de afiliados leales a Abu Bakr Al-Baghdadi.

### **3. Respuesta al terrorismo en el seno de la Unión Europea**

Considerando el accionar de los grupos terroristas que mayor incidencia han tenido en Europa en los últimos años, la UE ha decidido responder a través de diversos mecanismos de cooperación, los cuales serán detallados a continuación, haciendo una distinción entre las acciones implementadas de forma conjunta anteriores al año 2015 y posteriores a esta fecha.

#### **3.1 Antecedentes de cooperación entre los miembros previos a los atentados terroristas de 2015**

Las acciones europeas contra el terrorismo internacional se iniciaron en los años setenta del pasado siglo, pero sólo a partir de los años noventa, tras la aprobación del TUE, se empezaron a crear los instrumentos necesarios para avanzar en una estrategia antiterrorista común. Sin embargo, la seguridad de la UE y de sus Estados miembros ha adquirido un carácter más perentorio concretamente a raíz de los ataques terroristas que tuvieron lugar el 11-S en Estados Unidos<sup>7</sup>.

Paralelamente, mientras la UE se proponía mejorar la seguridad y avanzar en su espacio de seguridad interior y justicia, el 11 de marzo de 2004 se produjo el mayor atentado terrorista de la historia de España<sup>8</sup> y el más grave de los cometidos en Europa por radicales islamistas ligados a Al Qaeda. Un año después, la tragedia terrorista se repetía en Londres el 7 de julio de 2005<sup>9</sup>, llevando a incrementar aún más la presión para acelerar la puesta en marcha de varias medidas que avanzaban lentamente en el ámbito europeo.

Para hacer frente a esta amenaza la UE decidió reasegurar los mecanismos ya adoptados en 2001, entre los que se destacó la adopción por parte del Consejo Europeo de

---

<sup>7</sup> Cronología: lucha antiterrorista de la UE. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/history-fight-against-terrorism/>

<sup>8</sup> Serie de ataques terroristas en cuatro trenes de la red de Cercanías de Madrid llevados a cabo por Al Qaeda y el Grupo Islámico Combatiente Marroquí. Fallecieron 193 personas y alrededor de dos mil resultaron heridas.

<sup>9</sup> Los atentados del 7 de julio de 2005 marcaron un antes y un después en el Reino Unido. Al día de hoy siguen siendo los ataques terroristas más sangrientos cometidos en suelo británico. Murieron 52 y más de setecientos resultaron heridas por las bombas en la red pública de transportes.

la Estrategia Europea de Seguridad (EES) en diciembre de 2003. En ella se establecieron por primera vez principios y objetivos claros para promover los intereses de la UE en materia de seguridad, y se incluyó al terrorismo como una amenaza fundamental. Con ello, la UE evidenció, desde un punto de vista político, su voluntad de superar una dimensión puramente estatal de las cuestiones de seguridad, abordando de forma conjunta el proceso de sistematización y jerarquización de las amenazas y riesgos a los que se enfrentan los Estados de la Unión. Se trataba, en suma, de un ejercicio previo fundamental para proceder, a continuación, a la regulación jurídica de los instrumentos de respuesta imprescindibles para quien aspira a convertirse en actor global relevante en un mundo.

Así mismo, a raíz de los atentados terroristas del 11-M en 2004, los dirigentes de la UE adoptaron una declaración sobre la lucha contra el terrorismo. Entre otras medidas, acordaron crear el cargo de coordinador de la UE para la lucha contra el terrorismo, ocupando el cargo Gijs de Vries y años más tarde en 2007 fue sucedido por Gilles de Kerchove, quien continúa ejerciendo sus funciones hasta la actualidad. Entre sus funciones se destacan: coordinar la labor del Consejo de la UE en la lucha antiterrorista, supervisar la aplicación de la estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo y velar por que la UE participe activamente en la lucha antiterrorista. Así mismo, el Coordinador tiene la función de celebrar reuniones regularmente con funcionarios gubernamentales y partes interesadas ajenas a la UE para intercambiar puntos de vista sobre la cooperación antiterrorista en permanente cambio.

Un año más tarde, en 2005, se implementó la primera estrategia antiterrorista, con el objeto de combatir el terrorismo a escala mundial y garantizar la seguridad en Europa. Dicha estrategia se basó en cuatro pilares fundamentales: prevenir, proteger, perseguir y responder, los cuales constituyen una respuesta global y proporcionada a la amenaza terrorista internacional. Prevenir para que las personas de religión musulmana, en especial los jóvenes, no se sientan atraídos por el terrorismo. Proteger las fronteras exteriores y los medios de transporte transfronterizos desarrollando *FRONTEX*, estableciendo el Sistema de Información de Visados y la segunda generación del Sistema de Información Schengen. Perseguir a los terroristas coordinadamente en todos los países de la UE y utilizando los análisis del *Sit Cen (Situation Center)* para desarrollar una comprensión común de la amenaza que permita desarrollar políticas comunes para responder a la misma. Y, finalmente, aceptando que no se puede reducir la amenaza a cero, responder a los posibles ataques de forma conjunta, con acuerdos de cooperación en caso de crisis y reforzando el mecanismo comunitario de protección civil (Aixalá, 2007).

Para lograr esta estrategia y cumplir con los cuatro pilares, se decidió profundizar en diversas acciones de cooperación relacionadas a la seguridad, principalmente en la cooperación judicial y policial en materia penal y en la implantación del principio de reconocimiento mutuo, que ya se venían desarrollando anteriormente a la implementación de la estrategia en 2005. En cuanto a la cooperación policial, ya en 1996 se había aprobado la creación y mantenimiento de un directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros del bloque. Dos años más tarde, se creaba en 1998 la Oficina Europea de Policía (Europol), siendo el órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la delincuencia en el seno de la UE. Asimismo, la Decisión del Consejo con



fecha del 3 de diciembre de 1998, encomendaba a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas (Villalba Fernández, 2007).

Por otro lado, en materia de cooperación judicial, se encontraba como antecedente la facilitación de la extradición entre los Estados miembros, y la incorporación de dos instrumentos jurídicos primordiales: el Convenio Relativo al Procedimiento Simplificado de Extradición entre los Estados miembros de la UE (10 de marzo de 1995) y el Convenio Relativo a la Extradición entre los Estados miembros de la UE (27 de septiembre de 1996). En esta línea, el Parlamento Europeo adoptó, el 5 de septiembre de 2001, una resolución relativa al papel del bloque en la lucha contra el terrorismo invitando al Consejo a que adoptara una decisión marco tendiente a suprimir los procedimientos formales de extradición y aproximar las disposiciones legislativas, estableciendo normas sobre las penas en el ámbito del terrorismo, entre otras medidas penales (Villalba Fernández, 2007).

A partir de las medidas policiales y judiciales implementadas para profundizar en las acciones de cooperación relacionadas a la seguridad, se pueden identificar las siguientes generalidades: 1. Reforzar las normas a fin de impedir nuevas formas de terrorismo, 2. Intensificar los controles en las fronteras exteriores y de las armas de fuego, 3. Crear un organismo específico destinado a refrenar la propaganda terrorista en línea y 4. Armonizar las medidas legislativas en la materia.

Además, a partir del año 2007, Europol comenzó a elaborar informes de situación y tendencias del terrorismo. Estos estudios proporcionaN al público en general, a los agentes del orden y a los legisladores una visión del fenómeno del terrorismo en el año en cuestión, haciéndolo una de las piezas informativas más significativas de análisis estratégico.

Cabe mencionar que, dentro del bloque, la lucha contra el terrorismo tiene un seguimiento por parte de diversos grupos creados para tal fin. Entre estos grupos se destacan:

- El Grupo de Trabajo sobre los aspectos internacionales del terrorismo (COTER), en el que se analiza, discute e intercambia información sobre los asuntos de actualidad en el ámbito del terrorismo internacional, y se preparan los diálogos en materia anti-terrorista que la UE mantiene con terceros países.
- El Grupo de Trabajo sobre terrorismo (TWG), centrado en aspectos operacionales de política antiterrorista.
- El Grupo de Trabajo COMET de aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, responsable de la monitorización de la lista antiterrorista de la UE.



También existen varios organismos europeos con competencia en materia de lucha contra el terrorismo como el *Si Cen* (análisis de la amenaza), la ya mencionada Europol (Oficina Europea de Cooperación Policial), *Eurojust* (Cooperación Judicial Internacional y Coordinación de las investigaciones y procedimientos) y el grupo antiterrorista del Club de Berna que reúne los servicios de seguridad interna de 19 Estados.

Se puede destacar la implementación de la cláusula de solidaridad (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE) y de la Cláusula de Defensa Mutua (recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la UE), con el objetivo de reforzar las estrategias de seguridad y defensa colectiva de los Estados miembros

La cláusula de solidaridad establece la posibilidad de que la UE y los Estados miembros actúen conjuntamente para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de un país de la UE o para prestar ayuda a otro país de la UE que sea víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Uno de sus objetivos es lograr una estrategia antiterrorista común, aunque no completamente comunitarizada, capaz de movilizar los medios legales, policiales, judiciales, de información e inteligencia, incluso militares, para prevenir las actividades terroristas, o, al menos, limitar su número y sus efectos dentro y fuera de la UE. Sin embargo, la cláusula de solidaridad no es una cláusula de asistencia, puesto que está limitada a unos supuestos concretos (terrorismo y catástrofes, en este caso), y no puede ser evocada en la mayor parte de los casos de agresión directa.

Es por esta razón, que el TUE en el Artículo 42.7 contempla la cláusula de Defensa mutua, la cual puede ser activada en caso de agresión directa a algún territorio de un Estado miembro. En concreto, el Artículo 42.7 establece que:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta (Tratado de la Unión Europea, 1992).

Es interesante resaltar que esta cooperación puede llevar a que los Estados miembros no sólo movilicen los instrumentos propios de las autoridades judiciales y de las fuerzas de seguridad, sino que aporten medios militares para: prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.

### **3.2. La renovación de la Estrategia de Seguridad Europea a partir de los atentados de 2015**

El año 2015 generó un antes y un después en la historia de la lucha contra el terrorismo en la región europea. La serie de atentados cometidos, llevaron a que los Estados miembros de la UE busquen aunar esfuerzos y tomar medidas más extremas para hacer frente a tan complejo fenómeno.

Si bien la responsabilidad principal de luchar contra el terrorismo y de garantizar la seguridad recae en cada uno de los Estados miembros, los atentados terroristas de los últimos años dejaron evidencia de que la seguridad es también una responsabilidad común en todo el bloque, debido a que la UE contribuye a proteger a sus ciudadanos ayudando a los Estados miembros. Así también lo manifestaba el Jefe de Gendarmería en la Embajada Francesa en Argentina Coronel Joel Molera, planteando que hoy en día no se puede luchar contra el terrorismo de manera aislada y que la cooperación tanto interna como externa en la UE, es una de las herramientas principales con las que cuentan los Estados para hacerlo.

En este sentido, en palabras del Coronel Joel Molera:

La UE, tras la serie de atentados perpetrados a partir de 2015, decidió incorporar nuevas medidas de seguridad en todo el bloque. Entre las medidas adoptadas se destacan la creación de un Centro para la lucha contra el terrorismo, un aumento de la cooperación respecto al control fronterizo, incremento en el presupuesto militar, mayor vigilancia y control a nivel regional<sup>10</sup>.

Como consecuencia de los atentados se acordó reforzar y acelerar una serie de medidas acordadas, que incluyen: a) Adopción de una Directiva para la lucha contra el terrorismo para la prevención de futuros atentados y hacer frente al problema de lobos solitarios; b) Refuerzo de los controles en las fronteras exteriores; c) Mejora del intercambio de información; d) Creación de un Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC, por sus siglas en inglés); e) Refuerzo de la cooperación con terceros países (ligados al terrorismo), entre otras.

Por tal motivo, Europa decidió rediseñar su Estrategia Europea de Seguridad en el año 2016 bajo el nombre de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, tras los atentados ocurridos a partir de 2015 en Estados como Francia, Bélgica y Alemania. Mediante la renovación de esta Estrategia, con su precedente en la de 2003, se buscó compartir información sobre el extremismo, redes terroristas y personas relacionadas o combatientes terroristas extranjeros; además del control y supresión de contenidos ilícitos en los medios de comunicación. Se definió al terrorismo y la delincuencia organizada como dos de las principales amenazas buscando trabajar en conjunto para evitar la financiación del terrorismo, así como intercambiar información. También, se subraya la necesidad de incrementar la lucha contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas, así como aumentar el papel del diálogo intercultural en foros como el de la Alianza de Civilizaciones. Es importante destacar también que la UE aboga por reforzar los lazos con los países que más sufren este tipo de terrorismo, así como contribuir a fortalecer el buen gobierno y la seguridad de estos, de forma que se puedan adoptar medidas internas para evitar su

---

<sup>10</sup> Entrevista realizada por las autoras al Jefe de Gendarmería de la Embajada Francesa en Argentina, Coronel Joel Molera, el 11 de julio del 2019.



propagación al resto del mundo. Del mismo modo, señala la necesidad de impulsar el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros y sus socios para incrementar las capacidades para enfrentarse a las amenazas.

Otro punto relevante fue la activación de la cláusula de Defensa mutua especificada en el Artículo 42.7 del TUE la cual, como se mencionó con anterioridad, es una de las herramientas que obliga a prestar cualquier tipo de ayuda, incluida la militar, cuando un Estado sufra una agresión armada, terrorista o un grave perjuicio derivado de desastres naturales o humanos. Esta herramienta nunca había sido puesta en marcha hasta noviembre del año 2015<sup>11</sup> cuando Francia, uno de los Estados miembros, invocó el artículo 42.7 con el objetivo de solicitar la ayuda y asistencia bilateral de los demás Estados miembros de la UE. Como respuesta, los ministros manifestaron unánimemente su pleno apoyo a Francia y su disposición a prestar toda la ayuda y asistencia necesarias. Este acontecimiento puso de manifiesto la necesidad urgente de desarrollar un verdadero compromiso a la hora de cooperar para combatir la amenaza terrorista.

Años más tarde, el 15 de marzo de 2017, la UE adoptó la Directiva sobre la lucha contra el terrorismo. La Directiva refuerza el marco legal para cubrir de manera más completa las conductas relacionadas con el terrorismo. Todos los Estados de la UE deben asegurarse de que tipifican como delito conductas como la formación y los viajes relacionados con el terrorismo, así como la financiación del mismo. Estas definiciones armonizadas sirven como punto de referencia para la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales.

Antes de finalizar este análisis, es importante hacer mención a las medidas implementadas en los años más recientes, específicamente a partir de 2020, a raíz de los atentados terroristas cometidos en Francia, Alemania y Austria. A través de una Declaración Conjunta, en noviembre de 2020, los Estados miembros acordaron seguir intensificando su esfuerzo conjunto contra el terrorismo, sin comprometer los valores comunes del bloque, como la democracia, la justicia y la libertad de expresión (Consejo de la Unión Europea, 2020).

Previamente a esta declaración, en enero de 2020, fue creado el Centro de Asesoramiento de la UE para las Víctimas del Terrorismo, con el objetivo de asistir a los Estados miembros y a las organizaciones nacionales de apoyo a las víctimas, mediante directrices y actividades de formación. A su vez, la Comisión Europea adoptó una nueva Estrategia de Unión de Seguridad de la UE para el período 2020 a 2025, la cual presenta una serie de herramientas y medidas que desarrollarán durante esos 5 años.

Mirando hacia el futuro, en el 2022 se lanzará el nuevo esquema de exención de visado de Europa, denominado Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (en adelante ETIAS, por sus siglas en inglés), el cual ayudará a combatir el terrorismo en Europa fortaleciendo las fronteras exteriores. Además de la implementación

---

<sup>11</sup> Consejo de Asuntos Exteriores, 16 y 17 de noviembre de 2015. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2015/11/16-17/>



de ETIAS, la UE está aplicando y tiene proyectado aplicar otras políticas para combatir el terrorismo. Las acciones de la UE para prevenir futuros ataques incluyen:

- Controles sistemáticos en las fronteras exteriores de Europa, tanto para los ciudadanos de la UE como para los visitantes de terceros países.
- Nuevo sistema de registro de entrada y salida para dejar constancia de los movimientos de ciudadanos no pertenecientes a la UE.
- Control temporal de las fronteras internas en ciertos países para evitar que los terroristas circulen libremente dentro de la UE y para evitar que personas de la UE viajen a zonas de conflicto para unirse a grupos terroristas yihadistas.
- Datos del registro de pasajeros como nombres, fechas de viaje, itinerario y método de pago compartido por las aerolíneas con las autoridades nacionales para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar delitos terroristas, uso de identidad falsa y otros delitos graves.
- Fortalecimiento del Sistema de Información de Schengen (SIS) para introducir alertas sobre actividades relacionadas con el terrorismo, personas buscadas o desaparecidas y objetos perdidos o robados que la policía y los guardias fronterizos pueden consultar, así como un servicio de comparación biométrica para facilitar la identificación.
- Mayores competencias a Europol para avanzar en la lucha contra el terrorismo, además de apoyo en el intercambio de información entre las autoridades policiales nacionales y unidades especializadas como el Centro Europeo de Lucha Contra el Terrorismo.
- Reglas más estrictas para obstruir el acceso a los componentes necesarios para construir bombas caseras y otros explosivos que podrían usarse en ataques terroristas.
- Prevención de la radicalización y contraataque mediante la creación de una lista de vigilancia de predicadores de odio en toda la UE, segregando a los reclusos radicalizados en las cárceles, educando y trabajando en la inclusión social de las personas en riesgo.
- Y, por último, cooperación con Estados no pertenecientes a la UE para mejorar la seguridad exterior del bloque.

### Conclusiones

El terrorismo representa un problema en el más estricto sentido del término; un problema que afecta la vida, la seguridad y el bienestar de muchas sociedades contemporáneas, pero también un problema teórico que ha suscitado fuertes debates





conceptuales, metodológicos y hermenéuticos. De hecho, quien lo analice, se internará en un universo complejo, polémico y confuso, en el que los interrogantes exceden a las respuestas, las polémicas a los acuerdos y las confusiones a las certezas. En este contexto es que el estudio del terrorismo es casi una obligación ineludible: para los investigadores y académicos, que intentan explicarlo e interpretarlo a fin de encontrar mecanismos y procedimientos que contribuyan a frenar sus desafíos; para los gobiernos, que necesitan contar con herramientas que le permitan combatirlo en los diferentes ámbitos; y para los ciudadanos, que sufren directamente las consecuencias de los ataques.

A manera de conclusión, partiendo de la base de que el terrorismo se ha convertido en una de las principales amenazas para la región europea en la última década y de que esta situación ha generado la necesidad de dar una respuesta coordinada y apropiada, se sostiene que la UE ha sido capaz de evolucionar a través de los años en el desarrollo de una política integral antiterrorista, generando mecanismos de cooperación que han ayudado de forma esencial a las autoridades nacionales de sus Estados miembros a ser más eficientes y más eficaces para combatir el terrorismo. Por otro lado, es importante remarcar que las reticencias frente a la cooperación en este ámbito también han ido evolucionando hasta el punto de considerar hoy en día esa cooperación como esencial e indispensable para la lucha contra el terrorismo. Es así que se observa que la cooperación dentro del bloque europeo en la lucha contra el terrorismo es entendida como un objetivo de política en materia de seguridad y como un mecanismo para alcanzar la paz, la estabilidad regional y la de cada Estado miembro.

Los datos relevados instaron a reflexionar acerca de que los ataques terroristas a partir del año 2015, llevados a cabo por el EI en su mayoría, crearon un hito que alteró el sistema internacional no imaginado después de la caída de las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001 y que continúa transformando la realidad internacional actual, obligando a la UE y sus Estados miembros a seguir reajustando el enfoque respecto a la seguridad y los mecanismos de cooperación. En definitiva, queda por ver cómo seguirá evolucionando este fenómeno, caracterizado por ser difuso y complejo, y cuál será la respuesta de la UE y sus Estados miembros frente al mismo, si continuarán apostando por los diferentes mecanismos de cooperación o si decidirán implementar otras alternativas para combatirlo.

### Referencias Bibliográficas

AIXALÁ, A. (2007). La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades. En Barbé, E. (coord.) *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Oficina del Parlamento Europeo-Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona. pp. 51-65.

ALBALADEJO, J. (2019). La política de la UE contra el terrorismo (I): del Tratado de Maastricht a la Estrategia de Seguridad Interior. Madrid: Real Instituto Elcano. Recuperado de:

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/dt5-2019-albaladejo-](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt5-2019-albaladejo-)



[politica-ue-terrorismo-tratado-maastricht-estrategia-seguridad-interior](#)

BUSSO, A. (2003). El mundo después del 11 de septiembre. *Revista del IRI*. UNLP. pp. 127– 141.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2020, 13 de noviembre). “*Declaración conjunta de los Ministros de Interior de la UE sobre los recientes atentados terroristas en Europa*”. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/#>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. (2017, 31 de marzo). L 88. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2017:088:TOC>

GRESH, A. (2015). Francia después de Charlie Hebdo. *Estudios de Política Exterior*, N°45, marzo. Recuperado de. <https://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/francia-despues-de-charlie-hebdo>

JORDÁN, J. (2013). Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional. Madrid: Plaza y Valdés.

KEOHANE, R. (1988). Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política mundial. GEL. Buenos Aires.

KEOHANE, R. (1993). Instituciones internacionales y poder estatal. GEL. Buenos Aires.

MELLADO, N. (2002). “Los modelos de ALALC, ALADI y Mercosur”, en Cátedra Internacional Andrés Bello/ Argentina (org.), *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, CIDAM. UNR Editora. Rosario.

MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. GEL. Buenos Aires.

REINARES, F. (2011). Después de Osama Bin Laden: ¿cómo queda Al Qaeda y el terrorismo internacional? ARI, 83.

SPRINGLI, M. (2019). Características de las fuentes de cambio de la Política Exterior Francesa respecto del terrorismo yihadista durante el periodo 2015-2019. (Tesis de grado). Universidad Católica Argentina. Sede Paraná.

THIEUX, L. (2004). La Unión Europea frente al terrorismo global. Papeles N°86, pp-95-103. Recuperado de: <https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/82-86/THIEUX,%20Laurence.%20La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20frente%20al%20terrorismo%20global,%20Papeles%2086.pdf>



TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (1992). Recuperado de: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF)

VELASCO TUDURI, S. (2013). Al Qaeda: origen, evolución y su presencia hoy en el mundo. *Cuadernos de Estrategia*, Nº 163, pp. 155-184.

VILLALBA FERNÁNDEZ, A. (2007). “La Unión Europea en la lucha contra el terrorismo”. *Cuadernos de Estrategias*. Nº 135, pp. 105-133.

### Sitios web consultados

Web Oficial de la Unión Europea: <https://europa.eu/>

Web Oficial Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/>

Web Oficial del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/>

Web Oficial Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu>

Web Oficial de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust): <https://www.eurojust.europa.eu/>

Web Oficial de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) <https://www.europol.europa.eu/>

Web Oficial de la Base Global de Terrorismo (por sus siglas en inglés, GTD): <https://www.start.umd.edu/gtd/>

Web Oficial del Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores de Francia: <https://www.diplomatie.gouv.fr>

### Cómo citar

SPRINGLI, M. S. y CURVALE, P. (2021). La Cooperación Internacional en la lucha contra el terrorismo yihadista en el seno de la Unión Europea tras los atentados terroristas a partir del año 2015. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 33 (jul-dic), 16-34

## INFLUENCIAS INTERNAS Y EXTERNAS SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA DURANTE EL GOBIERNO DEL MAS (2006-2019)

Carolina Martínez\*

### Resumen

Al llegar a la presidencia de Bolivia en 2006, el Movimiento al Socialismo (MAS) se propuso refundar el Estado bajo los postulados del Vivir Bien. Este cambio de narrativa se evidenció en todos los ámbitos, y como consecuencia, impactó en la política interna y externa del país. Asimismo, se percibieron durante ese período cambios en el sistema internacional que también repercutieron en el accionar del gobierno masista.

En el presente trabajo se describen los principales acontecimientos de la política exterior del país andino como así también los hitos más relevantes del Sistema de Cooperación Internacional, para poder analizar el cambio de rol otorgado a la cooperación internacional en Bolivia durante los gobiernos del binomio Morales-Linera.

**Palabras clave:** Bolivia - política exterior - cooperación internacional - Ayuda Oficial al Desarrollo - Cooperación Sur-Sur.

## INTERNAL AND EXTERNAL INFLUENCES ON INTERNATIONAL COOPERATION IN BOLIVIA DURING THE MAS GOVERNMENT (2006-2019)

### Abstract

On reaching Bolivia administration in 2006, the Movimiento al Socialismo (MAS) proposed to reestablish the State under the philosophy of Vivir Bien. This change of narrative was evident in all areas, and as a consequence, it impacted the internal and external politics of the country. Likewise, changes in the international system had an effect on the actions of the Bolivian government during that period.

In this article, the main events of the foreign policy and the International Cooperation System will be described in order to analyze the change of the role granted to international cooperation in Bolivia during the governments of Morales-Linera.

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente en la Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR. Correo: [carolina.martinez@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:carolina.martinez@fcpolit.unr.edu.ar) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8261-8952>



**Keywords:** Bolivia, foreign policy, international cooperation, Official Development Assistance, South-South Cooperation.

TRABAJO RECIBIDO: 15/05/2021 - TRABAJO ACEPTADO: 18/06/2021



## Introducción

A principios de siglo, Bolivia, al igual que varios de sus vecinos sudamericanos, experimentó las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas en la década anterior. Los años noventa estuvieron caracterizados por la crisis de los partidos tradicionales, el deterioro de la economía, la desigualdad y los altos índices de pobreza, entre otras características (Mayorga, 2006). Esta situación fue un factor determinante para darle impulso a la emergencia de movimientos sociales y políticos que demandaban transformaciones profundas. Así, América Latina comenzó a transitar un cambio político e ideológico que, en términos académicos, fue identificado como el “giro a la izquierda”, “gobiernos progresistas”, “gobiernos populistas”, entre otras calificaciones<sup>1</sup>.

En el caso particular de Bolivia, las consecuencias negativas del período neoliberal, los cuestionamientos a los partidos de la “Democracia Pactada”<sup>2</sup> y la necesidad de quiebre con el pasado, intensificaron el dinamismo que adquirieron los movimientos sociales y políticos en los primeros años del presente siglo. La victoria de Evo Morales Ayma con el Movimiento al Socialismo<sup>3</sup> (MAS) en las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005, representó una muestra elocuente de este proceso. Un líder indígena y sindical asumió la presidencia con el 53.7% de los votos, generando un punto de inflexión en la historia socio-política boliviana. Es menester señalar que, a escasos meses de su llegada, el primer mandatario dispuso un conjunto de directrices orientadas a establecer la reestructuración del Estado y la sociedad.

El nuevo gobierno elaboró el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006 – 2011” (PND)<sup>4</sup> tendiente a impulsar la construcción de un Estado Plurinacional en base al Vivir Bien.

Las propuestas de dicho Plan fueron la base del proceso de transformación emprendido y sus objetivos se enfocaron en la supresión de las causas que originaban la desigualdad y la exclusión social del país; en la participación social y comunitaria de toda la ciudadanía; en la diversificación de la matriz productiva; y en la construcción de un Estado con autodeterminación y con identidad propia en materia de política exterior (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007).

---

<sup>1</sup> Entre algunos estudiosos de este fenómeno, se encuentran Carlos Vilas (2005); Carlos De La Torre (2013); Ludolfo Paramio (2006); Manuel Antonio Garretón (2006); Francisco Panizza (2009); Benjamín Arditi (2009); Diana Tussie y Pablo Heidrich (2008) y Carlos Moreira, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton (2008).

<sup>2</sup> La “Democracia Pactada” fue un sistema de alianzas inter partidarias en el Congreso entre las principales fuerzas políticas del país –MNR; Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)- para alternar su estadia en el Poder Ejecutivo. El Parlamento tenía un rol preponderante ya que era el encargado de intervenir en la elección del presidente cuando ninguno de los candidatos había obtenido la mayoría de los votos en las elecciones generales.

<sup>3</sup> Éste fue creado bajo el sostén de los sindicatos cocaleros con el fin de convertirse en un instrumento político de los movimientos campesinos e indígenas. En las elecciones de 2002 no obtuvo la presidencia, pero sí consiguió convertirse en la segunda fuerza electoral y el principal partido de oposición.

<sup>4</sup> Los ejes rectores de las políticas implementadas por el MAS se plasmaron en este PND y en las sucesivas renovaciones del mismo que sirvieron de guía al accionar del gobierno. A pesar de las modificaciones o actualizaciones, los planes siguieron conservando la lógica u orientación inicial. En este sentido, se encuentra el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES) y la Agenda Patriótica 2025.



Lo mencionado anteriormente posibilita inferir que la idea de cambio ha tenido un lugar protagónico en el ascenso del MAS al poder atravesando transversalmente su proyecto político. En tal sentido, si se observa la plataforma de campaña del MAS, se vislumbra que la narrativa refundacional estaba presente desde ese momento. Morales no había formado parte de los partidos de la “Democracia Pactada”, no poseía origen empresario - como sí los referentes del MIR, la ADN o el MNR - y criticaba con vehemencia al modelo neoliberal.

La campaña del MAS-IPSP sería efectivamente articulada en torno al concepto de soberanía nacional, utilizado para denunciar tanto la injerencia de la embajada estadounidense en el debate público boliviano, como el sometimiento a EE.UU. de una clase política acusada, por su adhesión al neoliberalismo y a la erradicación de los cultivos de hoja de coca, de ser «vendepatria» y «entreguista» (Do Alto, 2008, p.30).

La posibilidad de consolidación de un quiebre con el pasado y, por ende, la construcción de un nuevo orden socio-político y económico es parte de un largo camino donde participaron diversos actores y factores involucrando tanto la política interna como externa del país.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo es indagar acerca de la influencia de los factores domésticos y externos en el cambio de rol otorgado a la cooperación internacional en Bolivia durante los gobiernos del MAS. Para ello, se describirán los principales hitos de la política exterior boliviana en relación a la cooperación internacional (CI) a partir del nuevo marco normativo - Planes de Desarrollo y Constitución - y de las acciones implementadas, como así también se relatarán los cambios acontecidos en el Sistema de CI. Se tendrá en consideración los tres gobiernos<sup>5</sup> del binomio Evo Morales - Álvaro García Linera desde la llegada al Palacio Quemado en 2006 hasta las elecciones de octubre de 2019<sup>6</sup>.

## **1. La Política Exterior boliviana a partir del nuevo marco normativo e institucional**

A los fines de este trabajo y siguiendo la definición brindada por Carla Morasso, se concibe a la política exterior como una política pública influenciada por los factores domésticos y externos “que expresa los objetivos de un Estado y los intereses de sus múltiples actores públicos y privados en su vinculación con el sistema internacional” (Morasso, 2015, p. 19).

A lo largo de la historia de Bolivia, la política exterior (PE) ha estado marcada por un alto grado de dependencia y subordinación a los principios sostenidos por los países desarrollados, en particular, Estados Unidos y los organismos financieros internacionales.

---

<sup>5</sup> Los períodos abarcados por cada gobierno fueron: 2006-2010; 2010-2014; 2014-2019. Vale aclarar que este último gobierno no fue completado por la renuncia forzada de Evo Morales luego de las elecciones de 2019. Con él renunciaron el Vicepresidente, la Presidenta del Senado y el Presidente de Diputados.

<sup>6</sup> El proceso político que se abre luego de los comicios de octubre 2019, además de estar cercano en el tiempo, cuenta con características muy particulares y complejas que exceden los propósitos de este trabajo.



Esto se observó especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta cuando los gobiernos comenzaron a implementar medidas de corte neoliberal. Siguiendo a Canelas y Verdes (2011),

durante la década de los noventa el criterio para evaluar si Bolivia tenía una buena política exterior venía otorgado exclusivamente desde fuera del país, y era asumido como válido internamente con poca resistencia, el ser buenos alumnos, “los aventajados”, a la hora de cumplir el recetario del consenso de Washington era la asignatura más importante - numerosas menciones y premios fueron otorgados por esta tarea bien realizada -; también el cumplir a tiempo - y a veces con mayores exigencias de las pactadas - las certificaciones exigidas por EEUU en el marco de la lucha antidroga eran vitales para mantener estable la política exterior como también para que gran parte de los recursos de la cooperación no corriesen peligro de cesar fulminantemente (p. 240).

De esta manera, la PE se diseñaba según los intereses y/o contactos empresariales de las administraciones de turno. De acuerdo al PND “la política exterior boliviana de los últimos veinte años se caracterizó por ser errática e incoherente, basada en un modelo neoliberal que llevó al país a una profunda crisis económica y social” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007, p. 180). Los gobiernos de la “Democracia Pactada” obedecieron los postulados del Consenso de Washington con el propósito de conseguir los recursos financieros que permitieran sobrellevar la crisis económica de los años ochenta.

De este modo, en la etapa previa a la llegada del MAS, se identificaban tres rasgos claves de la PE del país andino: 1- la dependencia y la injerencia externa; 2- su impronta economicista de índole neoliberal y 3- el predominio de factores políticos e intereses de grupos de poder económico y el ejercicio de una PE neoliberal que no consideraba las demandas de la sociedad civil. Por lo anterior, sumado a las condiciones estructurales del país, se infiere que, en esta etapa, la PE boliviana tuvo un rol secundario y subordinado.

Por su parte, los principios y políticas sostenidas por el MAS han impactado en la configuración de la política externa nacional, la cual ha procurado un mayor nacionalismo económico, la diversificación de los socios políticos y comerciales y una inserción internacional más autónoma y soberana (Cunha Filho, 2016, p.143). La nueva orientación de la PE planteada por el MAS se centró en la valoración de la identidad nacional, la defensa de los recursos naturales y la articulación de alianzas estratégicas para mejorar la proyección geopolítica en la región y el mundo, teniendo como eje el Vivir Bien.

Para el MAS, los pilares establecidos en el PND en el eje de **Bolivia Soberana**, también fueron una herramienta que aportaron a la construcción de un Estado Plurinacional. De acuerdo al PND el gobierno de Morales propuso “constituir al nuevo Estado boliviano en un actor internacional independiente, soberano y con identidad propia, mediante una política exterior orientada a la acción política y diplomática con presencia de los pueblos y defensa de los recursos naturales” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007, p. 180).

A su vez, desde la lógica del MAS, los procesos de integración de los que participara Bolivia debían ser holísticos e integrales considerando como eje de su accionar a los pueblos y a la naturaleza. De esta manera, a partir del cuestionamiento del regionalismo abierto de



los años noventa, se pretendía reducir las asimetrías entre los países y coadyuvar a la construcción de una comunidad internacional armónica y complementaria que conduzca a un verdadero multilateralismo. En consonancia con la tendencia regional y dada la mayor autonomía en su PE, Bolivia adhirió a un regionalismo posliberal, caracterizado por la búsqueda de autonomía, que pretende ir más allá de la dimensión económica y evitar la injerencia de los mercados y los actores estatales externos en las políticas de desarrollo y las respectivas políticas exteriores (Canelas y Verdes, 2011, p. 250). Desde el 2006, el país andino ha participado de forma activa en diversos ámbitos regionales como ALBA, UNASUR, CELAC y MERCOSUR.

Cabe destacar que la agenda pasó a estar definida por las prioridades fijadas por el Estado y por la identificación de las áreas consideradas como prioritarias. Se pueden mencionar como temas de la **nueva agenda exterior**, desde 2006, aquellos relacionados con

la lucha anticolonial y el derecho a la autodeterminación de los pueblos, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos humanos fundamentales, los derechos de la naturaleza, el establecimiento de un nuevo orden económico mundial más justo y equitativo, la importancia de la cooperación mutua entre los países del Sur, la lucha por la paz y el desarme, el protagonismo de los movimientos populares y el derecho boliviano a una salida al mar (Paz Rada, 2018, p. 56).

Aquí cobra relevancia la influencia del **cambio de narrativa**, como plantea Malacalza (2020), sobre la construcción de discurso y de la PE de un país. A partir de la refundación del Estado iniciada por el MAS, se vislumbra un giro narrativo que influyó en la PE del país andino. Si se consideran los cambios en la PE que se propusieron, en el PND y en la nueva Constitución Política del Estado<sup>7</sup> (promulgada en 2009), se observa - como se indicó previamente - que el MAS le otorgó un nuevo rol a la cooperación internacional (CI) y a la ayuda externa recibida dentro de la nueva estrategia de inserción internacional que se planteó, operando nuevamente a través de una narrativa diferente a la del pasado. Siguiendo a Lorenzini y Ceppi (2013),

en conjunto, los elementos de cambio mencionados determinan nuevos roles del Estado y de la CI en cuestiones fundamentales como los objetivos de desarrollo al que apuntan, el destino de los recursos, y los roles atribuidos a ambos actores en el proceso de diseño de las políticas públicas (p. 195).

De acuerdo a las directrices establecidas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, la gestión de la CI tendía a: transformar el rol del Estado garantizando la participación y control social sobre la gestión pública; transformar el patrón de desarrollo; y reducir las desigualdades, entre otras cuestiones. (Ministerio de Planificación y Desarrollo de Bolivia, 2013)

---

<sup>7</sup> La nueva Constitución plantea una nueva visión del estado promotora de un país multiétnico y plurinacional e identificando la soberanía del estado boliviano como eje fundamental de las relaciones internacionales a todo nivel. El texto constitucional también establece que el estado boliviano es independiente en las decisiones de política económica, sin aceptar imposiciones ni condicionamientos de parte de bancos, instituciones financieras, y entidades multilaterales o empresas transnacionales.

La holgura fiscal resultante de la bonanza económica y los precios altos de las *commodities* sería lo que, en última instancia, le permitió al país que los objetivos de soberanía e independencia fueran plausibles. Ello repercutió no solo en el papel de la CI y en la estrategia de relacionamiento externo de Bolivia, sino también en el rol otorgado a la inversión pública.

Tal es así, que en el período 1999-2005 la inversión pública financiada con recursos externos alcanzó un promedio de 55%, en tanto que en el período 2006-2012, esta proporción se ha reducido a 31%. Esta relación se hace aún más pronunciada, si se considera que los valores absolutos de la inversión pública se han incrementado de \$us629 millones en 2005 a \$us2,874 millones en 2012 (Ministerio de Planificación y Desarrollo de Bolivia, 2013, p. 7).

En el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores, también se observaron modificaciones en torno a las nuevas concepciones de PE y CI mediante la creación de Direcciones específicas para fomentar las relaciones entre los pueblos indígenas y la Cooperación Sur-Sur y la conformación de los Viceministerios de Coordinación con los Movimientos Sociales y de Descolonización. Por su parte, el Ministerio de Planificación y Desarrollo - principalmente con su Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo - desempeñó un rol sobresaliente en todo este proceso.

## 2. La Cooperación Internacional de Bolivia a raíz de los cambios externos

Además de los factores domésticos - señalados anteriormente - el contexto internacional también marcó las pautas de cambio en la CI de Bolivia, especialmente con relación al Régimen de la Cooperación al Desarrollo a través del accionar del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

A principios del siglo XXI, la arquitectura de este régimen experimentó transformaciones y empezaron a discutirse los puntos negativos de la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>8</sup>. Entre los mismos se puede mencionar la volatilidad de los flujos y la fragmentación (de temáticas, de actores, de solapamiento de iniciativas y de falta de coherencia en las intervenciones). Estos temas se fueron tratando en las diferentes conferencias<sup>9</sup> de la **Agenda de la Eficacia de la Ayuda**, entre las cuales se destaca aquella

---

<sup>8</sup> Vale aclarar que la AOD es un componente de lo que se conoce como financiamiento externo, pero no el único, ya que existen otras fuentes de financiamiento públicas y privadas. La Cooperación Sur-Sur (CSS) tampoco entra dentro de la conceptualización de la AOD de la OCDE. La cooperación para el desarrollo tradicional es la que se enmarca en el seno del CAD/OCDE y se la conoce bajo la denominación de "Ayuda Oficial al Desarrollo" (AOD). Tanto esta categoría como la de CSS, junto a otros esfuerzos de cooperación regional o internacional que contribuyen a la creación o fortalecimientos de bienes públicos globales conforman la categoría más amplia de cooperación para el desarrollo.

<sup>9</sup> Los encuentros de principio de siglo XXII en los cuales se empieza a discutir una nueva arquitectura de la CI fueron: Consenso de Monterrey (marzo de 2002); Foro de alto nivel sobre Armonización: Declaración de Roma (febrero de 2003); Mesa Redonda sobre la gestión de la financiación para el desarrollo basada en resultados (Marrakech 2004); Foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Declaración de París (marzo de



realizada en París en 2005 donde se reconocieron los problemas de la fragmentación y fatiga de la ayuda y la necesidad de nuevos acuerdos entre donantes y receptores, la problemática de las condicionalidades y el impacto de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y los Países de Renta Media.

Antes de avanzar conviene realizar una breve descripción de la clasificación de país de renta media (PRM). Este criterio se le asigna a cada Estado de acuerdo al nivel de ingreso de cada economía, es decir, según el valor del Producto Bruto Interno per cápita de un país. Esta caracterización proviene del Banco Mundial (BM) y la OCDE para determinar el grado de elegibilidad de un país como potencial receptor de AOD. Utilizando esta división, aquellos países que registren ingresos per cápita medianos o mediano-altos no serían potenciales candidatos para recibir AOD (Olivera, 2013, p. 40).

Diversas discusiones surgieron en ambientes académicos y políticos en torno a este concepto ya que la medida propuesta es pensada desde una lógica economicista y no considera otros parámetros, como el bienestar de los habitantes ni el grado de desarrollo de un país ni la desigualdad presente en el mismo. Por lo tanto, para muchos países esta categoría resulta insuficiente como medida para establecer los flujos de la ayuda internacional. Por otro lado,

la caracterización de la mayoría de América Latina como países de renta media, en el contexto de una estrategia global de focalización de los fondos de AOD en torno a la reducción de la pobreza, ha significado una disminución sensible de dichos financiamientos y, sobre todo, en términos simbólicos la pérdida de centralidad de América Latina como participantes del grupo de países en vías de desarrollo (Pattacini, 2013, p. 30).

En este sentido los países latinoamericanos asumen un rol dual en tanto solicitantes y dadores de CI involucrándose como actores proactivos del régimen de la cooperación al desarrollo.

La Agenda de la Eficacia de la Ayuda, al estar dominada por los países donantes y del “Norte”, se la concibe desde el “Sur”, especialmente desde América Latina, como poco relevante. Los principios fijados en París por la OCDE pretendían:

orientar a la comunidad de cooperantes en la superación de los problemas y falta de apropiación de los países beneficiarios, la falta de alineamiento de las prioridades de cooperantes con las prioridades de los gobiernos nacionales, la falta de coordinación o armonización entre cooperantes en el terreno, la falta de rendición de cuentas mutua y las debilidades de gestiones poco orientadas a resultados (Alemany y Freres, 2018, p. 61).

Desde la Declaración de París de 2005 hasta la Conferencia en Busan de 2011, el foco estuvo centrado en conceptos como armonización, alineación, rendición de cuentas, gestión en base a resultados, así como el nuevo ímpetu hacia la CSS. Así, el paradigma de buscar la **efectividad de la ayuda** ha sido sustituido por la **efectividad del desarrollo**, reflejando un

---

2005); Foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Accra (septiembre de 2008); Conferencia de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, Doha (diciembre de 2008); Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (2011), solo por mencionar los principales.



avance integral en la concepción de una verdadera asociación entre países que va más allá de flujos financieros e incorpora nuevos retos respecto a la coherencia de políticas que afectan las relaciones bilaterales y el surgimiento de nuevos actores (Ministerio de Planificación y Desarrollo de Bolivia, 2013). Esta nueva visión quedó instituida en la Asociación Global para una Efectiva Cooperación al Desarrollo creada en Busan.

Es importante recordar que desde los noventa la región latinoamericana ya no era prioritaria para los miembros del CAD;

desde entonces, los donantes han destinado en general menos del 10% de su AOD a los países latinoamericanos, de tal manera que en 2015 esta región recibió apenas el 6,6% de la AOD total, frente a los 28% que fueron para África, 13% para Asia y 12% para Medio Oriente (Alemany y Freres, 2018, p. 67).

A principios del siglo XXI, la agenda mundial de desarrollo se enmarcó en la Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de ONU en 2000. Un año más tarde el Secretario General del Organismo propuso los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM) con el año 2015 como fecha de cumplimiento. Éstos configuraron la Agenda del Milenio, importante también en la evolución del Régimen de la Ayuda y resultó ser el puntapié de un nuevo debate sobre políticas, actores y gobernanza de la CI al desarrollo (Sanahuja y Tezanos Vásquez, 2017, p. 534).

La adopción de los ODM supuso una diversificación de la agenda dando mayor importancia a los derechos económicos y sociales. De esta manera, los mismos buscaban relegitimar la AOD al vincularla con la lucha contra la pobreza y, en consecuencia, se reasignaba recursos financieros a los países más pobres. “Supone en concreto mayor financiación para los países pobres y, sobre todo, ampliar sus oportunidades de desarrollo en ámbitos como el comercio, la inversión, las migraciones, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional” (Sanahuja y Tezanos Vásquez, 2017, p. 536)

Sin embargo, las metas planteadas resultaron insuficientes y no lograron alcanzar las expectativas fijadas. Asimismo, es necesario añadir, la crisis de los países desarrollados - especialmente a partir de la crisis financiera de 2008 - y el ascenso de los países emergentes. Ello transformó el escenario internacional al mismo tiempo que modificó la tradicional relación Norte-Sur y las tradicionales dinámicas entre donantes y receptores de la AOD. Como consecuencia resurge el “Sur Global” y el liderazgo del desarrollo se desplaza hacia otros actores.

En este contexto surge la **Agenda 2030** y la creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los cambios descritos se encuentran en las nuevas metas al desarrollo aprobadas por la Asamblea General de ONU en 2015. Con estos nuevos objetivos se relegitima la AOD y se abre un nuevo escenario o, siguiendo la terminología utilizada por Montúfar (2004), se podría decir que se conforma un nuevo modelo interpretativo de la ayuda. Desde ese momento, se sostiene que la Agenda del desarrollo global “deviene agenda universal que afecta a las políticas nacionales e incluso a los estilos de vida no sostenibles vigentes tanto en los países ricos como en los emergentes” (Sanahuja y Tezanos Vásquez, 2017, p. 539).

En América Latina han existido visiones propias en torno a los modelos de desarrollo y a la CI: algunas legitimando o reconociendo la necesidad de la ayuda, otras planteando la

necesidad de propuestas alternativas desde la región y, otras, ignorando el sistema, no legitimando los espacios propuestos por la OCDE. Sin embargo, desde la región se ha aportado a la configuración misma de la Agenda a nivel internacional, principalmente en el seno de Naciones Unidas (ONU), jugando un papel relevante en la redefinición de formas y enfoques de relacionamiento entre países del Sur a favor del desarrollo. En este sentido, vale la pena resaltar que dicha agenda convive con visiones alternativas de desarrollo como el Vivir Bien planteado desde Bolivia, a pesar de las contradicciones que puedan existir entre cada uno de estos modelos.

El paradigma del **Vivir Bien** fue recuperado por el MAS y su proyecto político. Se plantea como un paradigma filosófico rescatado de los pueblos indígenas y es entendido como un proceso, como una nueva forma de plantear la relación Estado-sociedad y Estado-economía. Esta perspectiva implica transformaciones profundas en la concepción de desarrollo occidental ya que las políticas públicas de dicho modelo y los principios del liberalismo económico no han puesto foco en planes que se orienten a reducir las asimetrías sociales y a mejorar la calidad de vida de la población, entendiéndola como un todo (Martínez, 2016, p. 15). El modelo de desarrollo occidental está asociado a la producción de bienes, con la riqueza y es inherente al "Vivir Mejor", generando asimetrías en los estándares de vida entre los Estados. En cambio, el Vivir Bien<sup>10</sup> busca el equilibrio, la armonía, el consenso y la complementariedad.

En Bolivia, el Vivir Bien no sólo es un concepto, un paradigma, es también una alternativa política que se ha ido desarrollando en el proceso de reconstrucción de la memoria, la cosmovisión, y las estructuras de autoridad originaria en varios núcleos del pensamiento y del activismo político [...] Este paradigma, en el caso boliviano, es el norte orientador para la construcción del Estado Plurinacional y la puesta en marcha de un modelo de economía plural, holístico, que rompa con la visión capitalista de desarrollo asentada en el extractivismo y en la enajenación de nuestros recursos naturales (Romero y Lanza, 2012, p. 55).

La Agenda de Desarrollo en el país andino - desde la llegada del MAS al poder- estuvo enmarcada, en primer lugar, por el PND 2006-2011 descrito anteriormente. Luego se sumó al mismo, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES) y la Agenda Patriótica 2025. En el planteamiento de estos planes se observa la materialización del Vivir Bien y del patrón de desarrollo impulsado por el gobierno del MAS.

En Bolivia se observa un alineamiento de la Agenda Patriótica<sup>11</sup> y los Planes de Desarrollo con los ODS. Si bien en dicha Agenda no hay una mención explícita a la Agenda

---

<sup>10</sup> Para más información sobre el Vivir Bien consultar Huanacuni Mamani, Fernando (2015). Vivir Bien/Buen Vivir. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias de los pueblos ancestrales. La Paz, Ed. CAOI.

<sup>11</sup> Los principios de la Agenda Patriótica son: 1. Erradicación de la extrema pobreza; 2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien; 3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral; 4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia; 5. Soberanía comunitaria financiera; 6. Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista; 7. Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra; 8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien; 9. Soberanía ambiental con desarrollo Madre Tierra; 10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía; 11. Soberanía y transparencia en la gestión pública

2030, del análisis de sus pilares se puede observar el alineamiento de los mismos con los ODS. Estos documentos se enmarcan en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) estableciendo el marco normativo a partir del cual interpretar el rol de la CI en la configuración del Estado Plurinacional de Bolivia.

Los espacios multilaterales, en especial, Naciones Unidas, han sido aprovechados por Evo Morales para difundir los principios de la PE del MAS. Es por ello que resulta interesante mencionar algunas acciones que dan cuenta del alineamiento del gobierno masista con los ODS y el compromiso para alcanzarlos.

El primer hito a mencionar es el establecimiento del día 22 de abril como Día Internacional de la Madre Tierra, en la 80ª sesión plenaria de 2009 de la Asamblea General de ONU. En esta ocasión, el presidente Morales invitó a los participantes a reflexionar sobre la importancia del cuidado de la naturaleza, reconociendo que el siglo XXI debería ser el siglo de los Derechos de la Madre Tierra. Asimismo, propuso cuatro derechos importantes para la humanidad: el derecho a la vida; el derecho a la regeneración de la biodiversidad; el derecho a una vida limpia sin contaminación y el derecho a la armonía y equilibrio entre todos y todas.

Una de las temáticas que se relaciona con el punto anterior y que también ha sido defendida por el presidente boliviano en los foros internacionales es el cambio climático, sus consecuencias y la necesidad de encontrar soluciones. Luego del fracaso de la 15ª Conferencia sobre el Cambio Climático en Copenhague en el año 2009, Evo Morales convocó en 2010 a una Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y defensa de la vida que se realizó en el mes de abril de ese año en Tiquipaya, Cochabamba. Estuvieron presentes representantes de más de 140 países, 90 delegaciones oficiales y numerosos grupos y movimientos sociales.

Asimismo, en el 108º plenario de la Asamblea General de ONU, Bolivia presentó un proyecto para reconocer el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano. El mismo fue aprobado por 122 países e impulsaba a los Estados y a las organizaciones internacionales a que destinen recursos financieros a fin de intensificar los esfuerzos para proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y al saneamiento en tanto un derecho humano esencial.

Luego, en 2015, Bolivia consiguió que desde ONU se reconozcan unánimemente los principios ancestrales andinos Ama Sua (no seas ladrón), Ama Llulla (no seas mentiroso) y Ama Quella (no seas flojo) en el marco de la promoción de una gestión pública eficiente y transparente. Estos principios del Vivir Bien, reconocidos en la CPE, fueron la base fundamental para la implementación de la Agenda 2030. (Sistema de Naciones Unidas, 2018, p. 2)

---

bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo; 12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños; 13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.



Por otro lado, cabe destacar que entre Bolivia y ONU se ha firmado en tres oportunidades el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>12</sup> (UNDAF), convirtiéndose en el marco estratégico de programación que describe la respuesta colectiva y el compromiso de trabajo del sistema de la mencionada organización con las prioridades nacionales de desarrollo bajo un enfoque que “incorpora tres principios programáticos: (1) Derechos Humanos y No dejar a nadie atrás, (2) Desarrollo sostenible y resiliencia y (3) Transversalización del enfoque de género; y tres ejes transversales: (1) Voluntariado, (2) Fortalecimiento de bases de datos y (3) Cooperación Sur- Sur” (UNDAF, 2017, p. 9).

Este Acuerdo Marco, bajo el liderazgo del Ministerio de Planificación y Desarrollo, refleja el compromiso de Bolivia con el desarrollo sostenible y las acciones globales que ONU proyecta.

Esto se hace manifiesto en el desarrollo y la implementación de programas y proyectos focalizados y dirigidos a reducir la pobreza y brechas de desigualdad. También en promover un modelo de desarrollo incluyente, equitativo y sostenible que garantice el ejercicio y la exigibilidad de los bolivianos al derecho de vivir bien (UNDAF, 2017, p. 20).

Asimismo, otro hecho que tuvo un impacto significativo fue la inclusión de Bolivia como país de renta media (PRM) baja por el Banco Mundial en el año 2010. La nueva clasificación del país determinó a su vez la migración hacia instrumentos de financiamiento menos concesionales, como son los créditos comerciales, más comunes en países de renta media.

De acuerdo a datos publicados por el Banco Mundial, “los recursos de AOD a Bolivia tuvieron una tendencia decreciente tanto en términos absolutos y relativos como en la participación del país en la AOD total a nivel regional y mundial. Entre 2006 y 2013 la AOD se redujo de 7,4 a 2,3 por ciento del PIB” (Paz Arauco, 2014, p. 1). Este contexto de disminución de la AOD recibida confluyó al mismo tiempo con un nuevo ímpetu hacia la CSS como estrategia a seguir por parte del gobierno boliviano.

### 3. Narrativa de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI y su influencia en Bolivia

El nuevo rol desplegado por los países de América Latina en relación al Sistema de CI a partir de la Agenda 2030, previamente señalado, permitió visibilizar la relevancia de los **esquemas de CSS** en el logro de las metas establecidas por la comunidad internacional. Los países emprendieron acciones para alinear las actuaciones de CSS a los ODS, como se describió en el caso de Bolivia. También se reforzó la Cooperación Triangular como modalidad estratégica para las relaciones Norte-Sur. Esto coincidió con el período de disminución de los recursos destinados desde los países del Norte para la ayuda externa, a causa, entre otros elementos, de la crisis económica que los mismos atravesaban desde 2008.

---

<sup>12</sup> El Marco UNDAF que en el país adopta el nombre de “Marco de Complementariedad de Naciones Unidas para el Vivir Bien en Bolivia”, se ha firmado para los períodos 2008-2012; 2013 – 2017 y 2018- 2022.



De esta manera, resurgió<sup>13</sup> la CSS y cobró relevancia en la PE de los países en desarrollo a principios del siglo XXI, ya sea por fines solidarios o para satisfacer los intereses nacionales de los oferentes, en busca del desarrollo mutuo. Desde la lógica del Sur, la cooperación se consideraba como una actividad asociativa con objetivos de desarrollo compartidos y no desde una lógica vertical y asistencialista como se la valoraba desde el Norte. De esta manera, se generaron espacios de cooperación diferentes a la AOD a partir del rol dual de los países del Sur como receptores y oferentes de CI para el desarrollo. Este tipo de cooperación cuestionaba las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación Norte-Sur (Lechini y Morasso, 2015, p. 121).

La **Cooperación Sur-Sur** es un concepto multifacético, controvertido y ampliamente debatido, por lo que resulta difícil encontrar una definición unánime del mismo. En este trabajo se toma en consideración la definición realizada por Lechini (2009) quien establece que la CSS

refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional y con ellos, mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes (p. 67).

La CSS ha adoptado diversas modalidades y se ha desarrollado de manera bilateral, regional o en combinación con esquemas de Cooperación Triangular. De las formas más usuales establecidas, se encuentra la asistencia técnica bilateral. “Empero, la CSS bilateral también incluye acciones directas de desarrollo social; la asistencia financiera; y la cooperación en materia de energía” (Sanahuja, 2011, p. 214).

También resulta necesario incluir en la conceptualización de la CSS el concepto de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo (CSSD) ya que “permite diferenciar esta dimensión de las relaciones Sur-Sur como un área específica de políticas que comprende la promoción y/o la colaboración en la construcción de capacidades entre países en desarrollo” (Malacalza, 2020, p. 4). En los Informes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)<sup>14</sup>, se resalta el rol desempeñado por los países de América Latina en este tipo de cooperación y entre los propósitos de los proyectos de la región se subraya el fortalecimiento de las economías y la realización de programas sociales e institucionales (Lechini y Morasso, 2015, p. 122).

Se desprende de esta caracterización que la CSS es retomada como una herramienta de política exterior y de desarrollo de los países de América Latina. A partir de la misma se realiza un entramado de relaciones entre los países de manera complementaria cuyo eje es el establecimiento de objetivos de desarrollo para las partes involucradas.

---

<sup>13</sup> El origen de la CSS puede remontarse a la Conferencia de Bandung (1955) y al Movimiento de No Alineados. A comienzos del siglo XXI, la CSS resurge en un contexto que recordaba al de la década del setenta: países de África, Asia y América Latina que luchaban por incidir en las reglas de juego del sistema internacional para mejorar su *status* periférico. (Lechini, G. y Morasso, C., 2015, p. 116)

<sup>14</sup> Los Informes de la SEGIB están disponibles en su página web: <https://www.segib.org/>





Es por todo lo expuesto que la CSS cobra gran importancia para los PRM y para América Latina, en especial, teniendo en cuenta el contexto de su resurgimiento. Desde las partes involucradas se observa el convencimiento de los beneficios que este tipo de cooperación genera al actuar como mecanismo de legitimidad discursiva y permitir convertirse en actores globales y poseer un *status* diferente en el sistema internacional. Entre sus beneficios se pueden mencionar “capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o internacionalización de sus empresas. Según los países involucrados, pueden adecuarse mejor a sus necesidades dado que hace mayor uso de recursos locales, y genera un mayor sentido de apropiación (*ownership*)” (Sanahuja, 2011, p. 216).

La preferencia por esquemas de CSS se observa en toda la región latinoamericana, caracterizada por la coincidencia político-ideológica de muchos de sus gobiernos progresistas o el “giro a la izquierda” antes mencionado; un ciclo económico de bonanza de los precios de las materias primas; políticas económicas con carácter soberanista; aumento de la inversión en el comercio Sur-Sur intrarregional y con otras regiones del Sur; la relativa ausencia de Estados Unidos y los renovados vínculos con los BRICS.

Se puede inducir que el crecimiento económico de la región supuso un aumento de los recursos, los cuales fueron empleados para financiar las políticas nacionales de desarrollo, la inversión interna e implementación de políticas sociales, como también llevar adelante estrategias de integración regional. Se percibía que en la región se “había definido un espacio más autónomo con relación a la narrativa dominante de los países de la OCDE y el sistema de Bretton Woods y promovió nuevas plataformas de articulación política en este sentido como la UNASUR o la CELAC en 2004 y 2011, respectivamente” (Alemany y Freres, 2018, p. 66)

El contexto que se viene desarrollando manifiesta, entre otros factores, la inclinación de la ayuda externa recibida por Bolivia hacia esquemas de CSS a partir de los primeros años del siglo XXI.

Otro elemento explicativo de ese cambio se encuentra en la conflictiva relación con los Estados Unidos. Los primeros desacuerdos se dieron cuando Evo Morales declaró en 2008 persona non grata a Philip Goldberg, Embajador de Estados Unidos en La Paz, por reunirse con la oposición y entrometerse en los asuntos internos del país. Sumado a lo anterior, se tomó la decisión de suspender las actividades del Departamento Antidrogas de EEUU (DEA), acusada de realizar tareas de inteligencia política bajo el paraguas de la lucha contra el narcotráfico. Luego cuando en 2013 el presidente boliviano expulsó del país a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), al acusarla de injerencia política y de conspirar contra su gobierno, marcó un punto de inflexión en la relación bilateral y este hecho fue presentado como paradigmático del principio soberanista de la PE durante el Gobierno de Morales.

A continuación, se hará una breve mención a algunos ejemplos<sup>15</sup> que configuran la nueva narrativa, el nuevo marco normativo y destacan los actores, sectores y fuentes de financiamiento involucrados de la **CSS en Bolivia**.

---

<sup>15</sup> Escapa a los fines de este trabajo realizar una descripción exhaustiva y completa de todos los casos de cooperación internacional de Bolivia. Se mencionan algunos que se consideran paradigmáticos o

Como parte de las políticas del gobierno boliviano y de las decisiones tomadas por el presidente Evo Morales con relación a la CSS, la implementación de la Diplomacia de los Pueblos se torna fundamental ya que la misma incorporó a las organizaciones indígenas y populares a las actividades internacionales del país. A su vez, fue importante la participación de Bolivia en los proyectos integracionistas del ALBA, la UNASUR y la CELAC ya mencionados. Es necesario destacar que Bolivia presentó en el marco del ALBA, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) como un aporte para una relación comercial, económica y política de tipo horizontal y complementaria entre los países en el marco de la CSS (Paz Rada, 2018, p. 55).

Otro accionar del país andino a destacar es la Cumbre del G-77+China que se organizó, en junio de 2014 en Santa Cruz en el marco de la celebración de los cincuenta años de la creación del Grupo de los 77 dentro de Naciones Unidas. Esta Cumbre que se realizó bajo los principios de la CSS permitió a Evo Morales reafirmar la postura de Bolivia. Otro evento a subrayar, también realizado en este último país, fue la Cumbre de los Movimientos Sociales y Populares en julio de 2015, con la presencia del Papa Francisco, dirigentes obreros y campesinos de todas las regiones del mundo.

Por otro lado, de los principales socios en relación a la CSS que se pueden mencionar del gobierno del MAS, se destacan Venezuela y Cuba (tanto en las relaciones bilaterales como en torno al ALBA), Argentina, y algunos casos de triangulación con España.

Tomando como referencia los primeros años de gobierno, “entre 2007 y 2009, la CSS de Cuba y Venezuela - y en menor medida de otros países - posibilitó que Bolivia se transformara en el receptor de más del 35% de las actividades sociales, en especial en materia de salud y educación” (Lorenzini y Ceppi, 2013, p. 202).

Ejemplo en materia de educación es el Programa “Yo, sí puedo” con Cuba cuyo fin fue reducir al máximo posible el número de población analfabeta o subescolarizada mediante el uso de medios de comunicación masiva. Venezuela también financió mediante la Misión Robinson Internacional, durante 2006 y 2008, con recursos humanos y financieros que luego se incorporaron al Método “Yo, sí puedo”. En relación al ámbito de la salud a través de la “Operación Milagro”, Cuba ofreció atención oftalmológica gratuita a personas de bajos recursos (Paz Rada, 2018, p. 59).

Por su parte Venezuela, operó en Bolivia por medio de las Misiones Sociales que principalmente se basaron en: atención gratuita de médicos, becas estudiantiles en educación superior; y la Misión Moto Méndez en la que participó también Cuba para asistir a personas con discapacidades físicas e intelectuales (Lorenzini y Ceppi, 2013, p. 205).

También se puede señalar como otro proyecto de CSS entre Venezuela y Bolivia el Programa “Bolivia cambia, Evo cumple”, destinado a dar respuesta a las demandas de servicios básicos como agua potable, saneamiento, centros médicos, aulas, electrificación, espacios de esparcimiento, entre otros. Resulta interesante mencionar que este Programa, iniciado en 2007, fue diseñado en el marco del PND. “Desde sus inicios y hasta julio de 2011, los fondos fueron suministrados por la República Bolivariana de Venezuela y el

---

ejemplificadores y de los cuales se cuenta con información. En este sentido, en el presente trabajo no se analizan todas las dimensiones o acciones de la PE boliviana y el caso concreto de las relaciones bilaterales será abordado en profundidad en futuras investigaciones.

ALBA. A partir de mediados de 2011 Morales estableció la continuidad del programa que se financiaría con fondos provenientes del Tesoro Nacional” (Lorenzini y Ceppi, 2013, p. 205).

En referencia a la relación entre Bolivia y Argentina, muchas de las acciones se canalizaron a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR), programa de la Cancillería Argentina que brinda cooperación técnica a países de igual o menor desarrollo relativo económico y social, con el objeto de contribuir al crecimiento de los países y su población. Las áreas temáticas en las que más se ha cooperado durante los primeros años del gobierno del MAS se relacionan con el fortalecimiento institucional de la administración pública, agroindustria, innovación tecnológica, derechos humanos y salud. Por otro lado, además de los proyectos bilaterales, existen tres iniciativas<sup>16</sup> triangulares cuyos socios son la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia de Cooperación Alemana (FO-AR, 2019).

Del detalle expuesto, se desprende que el país andino ejerce mayoritariamente un rol de receptor de instancias de CSS bilateral y Cooperación Triangular. De acuerdo a la SEGIB,

en 2017 Bolivia participó en un total de 125 acciones, proyectos y programas de Cooperación Sur-Sur. En la mitad de las ocasiones (50,4%), esas iniciativas fueron ejecutadas bajo la modalidad Bilateral, en un 26,4% bajo la Regional y en un 23,3 % a través de la Triangular. Asimismo, ejerció mayoritariamente el rol de receptor en las iniciativas de CSS Bilateral (84%) y Cooperación Triangular (100%), principalmente en los sectores de Salud y Agropecuario. Desde el ejercicio del rol de oferente pudo fortalecer las capacidades y conocimientos de sus socios iberoamericanos en diversos sectores. En conjunto, su participación en la CSS de 2017, [...] contribuyó a alinear la cooperación de la región con el ODS 16, el ODS 11 y el ODS 3 (SEGIB, 2020, p. 181).

Respecto a los últimos años, América Latina experimentó cambios político-ideológicos significativos de algunos de sus gobiernos a lo que se sumó profundas crisis político-institucionales en muchos de ellos. En este sentido resulta relevante para Bolivia la agudización de la crisis multidimensional en Venezuela, teniendo en consideración que dicho país es - junto a Cuba - uno de sus principales socio clave en materia de cooperación internacional.

Este escenario confluyó en un nuevo proceso, de signo contrario al emprendido a principios de siglo. Asimismo, hay que tener en cuenta el fin de ciclo económico manifiesto en la caída del precio de las materias primas y el aumento del endeudamiento, entre otros factores.

En palabras de Paz Rada (2018), “los procesos de integración y de CSS se han debilitado sustancialmente con el viraje adoptado especialmente por los nuevos gobiernos

---

<sup>16</sup> Estas estrategias son: 1) Estrategias de control de la langosta voladora. 2) Sensibilización ambiental y aprovechamiento de residuos agrícolas de la cosecha de caña de azúcar. 3) Fortalecimiento de capacidades del sector vitivinícola para la gestión sostenible de los recursos de agua y energía (FO-AR, 2019).



de Brasil y Argentina, así como por la presión de las políticas de Estados Unidos en los gobiernos sobre los que tiene mayor influencia” (p. 60).

Luego de la etapa de crecimiento de la CSS (2007-2013) en donde la tasa media de crecimiento anual de Proyectos y acciones de este tipo de cooperación fue del 7,8%; durante la etapa posterior se detectó una retracción de las iniciativas cuando la tasa de aumento promedio se situó en un negativo 8,2%.

Entre 2013 y 2016, la reducción en el volumen total de iniciativas intercambiadas ha estado acompañada de un cambio en su composición, y en una ganancia de espacio y peso relativo de los instrumentos de cooperación que tienen una mayor dimensión (los proyectos frente a las acciones en el caso de la Triangular; los programas frente a los proyectos en el caso de la Regional) (Rivero y Xalma, 2019, p. 14).

En cuanto al escenario global, se vislumbra la crisis de la globalización y de hegemonía, de la mano de la creciente disputa entre EEUU y China. Todo ello converge en un aumento de la polarización ideológica y de conflictos de intereses entre los países, trayendo como consecuencia un período de estancamiento e incertidumbre para la CSS que cobra un nuevo rol para algunos gobiernos, se estigmatiza y asocia a la corrupción, o es reemplazada por otros esquemas, e incluso hasta llega a desaparecer de la mayoría de los discursos presidenciales (Malacalza, 2020, p. 5).

Transcurridos los primeros quince años del siglo XXI, comenzó a percibirse una narrativa diferente que produjo un nuevo cambio en el marco interpretativo de la ayuda y de la CI no solo en la región, si no en el mundo entero. En este contexto, el protagonismo de Bolivia también ha decaído y el escenario externo volvió a repercutir sobre el rol otorgado a la CI por el gobierno masista. Sin embargo, se pueden identificar los principios de la CSS en el accionar del país andino en las instancias participativas del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), el G-77+China, el ALBA-TCP y los contactos bilaterales con países de Medio Oriente, Asia y África (Paz Rada, 2018, p. 60). Cabe destacar que su convulsionado y polarizado ámbito interno también influyó en la disminución del rol de Bolivia en el escenario internacional, y en el poco activismo de su PE y consecuentemente de su política de CI.

El nuevo escenario mencionado de los últimos años y su impacto en Latinoamérica sobre la CI en general y sobre la CSS en particular, también tuvo sus consecuencias en el acceso a la información y transparencia sobre los compromisos asumidos en materia de CI. En muchas ocasiones, los datos no se encuentran sistematizados o no son de público acceso. Como lo expresan Lechini y Morasso (2015) “es una cuestión compleja para los gobiernos justificar los fondos que se dedican a la cooperación internacional al desarrollo, aun cuando la misma se ejecuta en un contexto de solidaridad Sur-Sur y en función de los intereses nacionales” (p. 125). Bolivia no está exenta de este fenómeno y, por lo tanto, no es posible contar con información detallada como sí sucede con los primeros años del gobierno del MAS. La tarea de profundizar en estas cuestiones, especialmente en lo que respecta al último gobierno de Morales, será abordada en futuras investigaciones.

## Reflexiones finales

A lo largo del presente trabajo se ha realizado un recorrido sobre la evolución de la CI en Bolivia a partir de la llegada del MAS a la presidencia en 2006, con el propósito de vislumbrar la influencia de los factores domésticos e internacionales en el cambio de narrativa y el accionar de la PE del país y del sistema de Cooperación Internacional. De esta manera, se analizó el cambio de rol concedido a la CI durante los tres gobiernos de Evo Morales.

Se pudo distinguir que el proceso refundacional del Estado planteada por el MAS, inició un periodo de cambio interno en el país andino bajo un nuevo modelo de desarrollo que repercutió en su política interna y externa. Ello significó al mismo tiempo cambios normativos/institucionales, discursivos y de políticas que influyeron en los esquemas de ayuda externa y de CI percibidos por el país. Por otro lado, se detectó también que los hechos acontecidos a nivel del sistema internacional, específicamente en el Régimen de la Cooperación al Desarrollo impactaron en ese proceso.

Este escenario no fue exclusivo de Bolivia, sino que se percibió como un fenómeno regional. Entendiendo a la CSS como un proceso en construcción y considerando lo descrito en el trabajo, es importante destacar que el significado de este tipo de esquemas de cooperación representa distintas cosas según el interlocutor, por lo cual, no es posible encontrar un solo relato explicativo (Lechini, 2009, p. 77).

A principios del siglo XXI se asistió a un resurgimiento de los esquemas de CSS donde los países de América Latina contaron con mayores márgenes de maniobra y adquirieron un rol protagónico respecto a la participación dentro de la CSS y en la construcción de la Agenda 2030. Este proceso fue favorecido por la coincidencia político-ideológica de muchos de los gobiernos de la región y el boom de las *commodities*. Luego a partir de 2015, se divisó un nuevo panorama caracterizado por una crisis generalizada a nivel del sistema internacional - de la globalización y de hegemonía - y regional - ascenso de gobiernos conservadores/de derecha, crisis político-institucionales y declive económico -. Ello repercutió en el accionar externo de los gobiernos latinoamericanos, especialmente provocando una reorientación de sus políticas de cooperación.

Por su parte, el gobierno del MAS construyó una nueva narrativa ligada a un modelo de desarrollo sustentado en el Vivir Bien con un marco normativo-institucional diferente a la etapa anterior del país, que se conjugó con diferentes marcos interpretativos de la ayuda. Más allá del cambio de narrativa en todos los ámbitos, desde la llegada del MAS al poder, se observó una inclinación del gobierno hacia esquemas de CSS y se identificó la existencia de una agenda soberana de intervención y apropiación de las políticas de desarrollo por parte del estado (Paz Arauco, 2014, p. 8). Sin embargo, al mismo tiempo se detectaron matices, ya que Bolivia continuó participando de las reglas y principios planteados desde el Régimen de la Ayuda y la Agenda 2030 con la cual se encuentra comprometida en su cumplimiento. Por otro lado, el gobierno reconoció que seguía recibiendo fondos tradicionales, de los esquemas Norte-Sur dadas las condiciones estructurales del país entendiendo que la aceptación de la ayuda posibilitaba mejorar el bienestar de la población (Lorenzini y Ceppi, 2013, p. 197) y alcanzar los objetivos de desarrollo.



Sin dudas, con el gobierno del MAS, Bolivia ha logrado mayor autonomía y activismo en el escenario internacional. En base al análisis realizado, se podría concluir que el gobierno de Evo Morales actuó desde una **perspectiva narrativa** de la CI siguiendo lo expresado por Malacalza (2014, p. 170) ya que las percepciones, creencias y discursos moldearon una nueva identidad del estado boliviano dando como resultado una nueva política de cooperación para el desarrollo efecto de una construcción narrativa diferente producto de un contexto histórico específico.

Teniendo en cuenta el panorama actual del sistema internacional - afectado por la pandemia - y el de Bolivia en particular - instauración de un nuevo gobierno del MAS luego de una profunda crisis político e institucional -, para finalizar y a modo de reflexión para futuros trabajos se plantean los siguientes interrogantes: ¿Cuál será el marco epistemológico a partir del cual se sustentará el Sistema de Cooperación Internacional?; ¿Qué características tendrá el modelo interpretativo de la AOD en el mundo post-pandemia?; ¿Cómo influirán esos nuevos escenarios en la región latinoamericana y en especial en Bolivia, teniendo en cuenta que los intereses de los donantes cambiarán?; ¿Podrán los esquemas de CSS sobrevivir y plantear espacios de acción concretos? Seguramente una nueva narrativa se está escribiendo y con ella una reconfiguración de la ayuda externa y de los esquemas de cooperación se desarrollará en los próximos años. Resta esperar para poder observar la influencia del escenario actual en Bolivia bajo un nuevo liderazgo del MAS en el poder.

### Referencias Bibliográficas

ALEMANY, C. Y FRERES, C. (2018). América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), pp. 59–84. <https://doi.org/10.21500/23825014.3596>

CANELAS, M., Y VERDES, F. (2011). La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos. En Errejón, I. y A. Serrano, A. (eds.), *¡Ahora es cuándo, carajo!, del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*, pp. 239-266. Barcelona, España. El Viejo Topo.

CUNHA FILHO, C. (2016). Estrategias de desarrollo e inserción internacional en la Bolivia de Evo Morales. *Revista Andina de Estudios Políticos*, pp. 146-162. Recuperado de <https://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/83/55>

DO ALTO, H. (2008). El MAS-IPSP boliviano, entre movimiento social y partido político. *Revista de Análisis Político*, pp. 25-46. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n62/v21n62a02.pdf>

FO-AR. (2019). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

RIVERO, M. Y XALMA, C. (2019). Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, 16(1).

LECHINI, G. (2009). La Cooperación Sur - Sur y la búsqueda de Autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? *Relaciones Internacionales* (11), pp. 55-81.



LECHINI, G. y MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI: reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración en América Latina y El Caribe*, pp. 114-133.

LORENZINI, M. y CEPPI, N. (2013). Bolivia y Venezuela como PRM's. Un análisis comparativo en torno a la cooperación internacional. En Colacrai, M. *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, 1º ed., pp. 189-223. UNR Editora.

MALACALZA, B. (2014). La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Mural Internacional*, 5(2), pp. 163-176.

MALACALZA, B. (2020). Variaciones de las políticas de Cooperación Sur-Sur en América Latina: Estudio de casos. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (32), 1.

MARTÍNEZ, C. (2016). El Vivir Bien en el Proyecto Político del MAS en Bolivia (2006-2015), Tesina de grado Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario.

MAYORGA, F. (2006). El gobierno de Evo Morales: entre el nacionalismo y el indigenismo. *Nueva Sociedad*(2006), pp. 4-13. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/entre-nacionalismo-e-indigenismo/>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2007). Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006-2011. Ministerio de Planificación y Desarrollo de Bolivia. Recuperado de <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE BOLIVIA (2013). La cooperación Internacional en Bolivia. Ministerio de Planificación y Desarrollo de Bolivia. Recuperado de [http://www.aecid.bo/portal/wp-content/uploads/2014/02/CI\\_2013.pdf](http://www.aecid.bo/portal/wp-content/uploads/2014/02/CI_2013.pdf)

MONTÚFAR, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. Comentario Internacional. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (2), pp. 173-188.

MORASSO, C. (2015). La cooperación Sur-Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012), Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/8515>

OLIVERA, M. (2013). Reflexiones acerca de la relación entre el abandono de las teorías del desarrollo económico y la definición de País de Renta Media. En COLACRAI, M., *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, pp. 37-60. Recuperado de <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55014.pdf#page=34>

PATTACINI, V. (2013). Los Países de Renta Media: Una lectura política y debates recientes sobre su rol y su desempeño en la Cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano. En COLACRAI, M., *La Cooperación Internacional desde la visión de los*

PRM: *discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, pp. 15-36. Recuperado de <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55014.pdf#page=34>

PAZ ARAUCO, V. (2014). Cambios y continuidades en la relación Estado-Cooperación Internacional (2006-2013). UNRISD Working Paper. Recuperado de <https://www.econstor.eu/handle/10419/186100>

PAZ RADA, E. (2018). Relaciones Internacionales y Cooperación Sur-Sur de Bolivia. En OJEDA MEDINA, T. y ECHART MUÑOZ, E. [Compiladoras], *La cooperación Sur-Sur en América Latina y El Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, pp. 51-62. CLACSO. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion\\_SURSUR.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf)

ROMERO, R. y LANZA, M. (2012). Despatriarcalización y descolonización: retos desde las políticas públicas. En ARKONADA, K., *Transiciones hacia el Vivir Bien, o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado Plurinacional de Bolivia*, pp. 51-63. La Paz: Ministerio de Culturas. Estado Plurinacional de Bolivia.

SANAHUJA, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento iberoamericano*, pp. 195-22. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/42573/>

SANAHUJA, J. A. y TEZANOS VÁSQUEZ, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. I. C. Internacionales, Ed. *Revista Política y Sociedad*, pp. 533-555.

SEGIB. (2020). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. Recuperado de <https://www.informesursur.org/>

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS (2018). ODS para Vivir Bien. Alineamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con la Agenda Patriótica y el Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de <http://www.nu.org.bo/wp-content/uploads/2018/01/ODS-para-Vivir-Bien.pdf>

UNDAF. (2017). Marco de complementariedad de Naciones Unidas para el Vivir Bien en Bolivia 2018-2022. ONU Bolivia. Recuperado de <http://www.nu.org.bo/wp-content/uploads/2018/07/Undaf-2018-2022.pdf>

### Cómo citar

MARTÍNEZ, C. (2021). Influencias internas y externas sobre la cooperación internacional en Bolivia durante el gobierno del MAS (2006-2019). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 33 (jul-dic), 35-55



## REALIDADES Y POTENCIALIDADES DEL TURISMO EN SUDAMÉRICA: HACIA POLÍTICAS REGIONALES CONCERTADAS

Diego Navarro-Drazich\*

### Resumen

Esta investigación explora las potencialidades de Sudamérica en términos de turismo, particularmente desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. En primer lugar, se aborda la doble dinámica teórica que representa, por una parte, el turismo como *locus* de construcción de poder económico y político en el plano internacional y, por otra parte, una política regional concertada entre Estados sudamericanos orientada a promover el desarrollo turístico. Es decir, el turismo al servicio de las relaciones internacionales y éstas al servicio del turismo. La necesidad de construcción de poder con base en el desarrollo turístico se fundamenta en la pobreza e inequidad del subcontinente. Luego, se analiza la oferta y la demanda turística de América del Sur. Finalmente, se esbozan opciones de orden práctico para la gestión coordinada del turismo en Sudamérica.

**Palabras Clave:** turismo – Sudamérica – políticas regionales concertadas

## REALITIES AND POTENTIALITIES OF TOURISM IN SOUTH AMERICA: TOWARDS CONCERTED REGIONAL POLICIES

### Abstract

This research explores the potential of South America in terms of tourism, particularly from the perspective of International Relations. Firstly, it deals with the double theoretical dynamic that represents, on the one hand, tourism as a *locus* for the construction of economic and politic power at the international arena and, on the other hand, a regional policy agreed among South American States addressed at the promotion of tourism development. That is, tourism at the service of International Relations and these at the service of tourism. The need to build power based on tourism development is based on the poverty and inequality of the subcontinent. Then the tourism supply and demand of South America is analyzed. Finally, practical options are outlined for the coordinated administration of tourism in South America.

**Key Words:** tourism – South America – concerted regional policies

---

\* Doctor en Relaciones Internacionales (UNR), Licenciado y Magister en Turismo, CONICET/UNSJ. correo electrónico: [navarrodrzich@yahoo.com](mailto:navarrodrzich@yahoo.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4438-8468>



TRABAJO RECIBIDO: 01/03/2021 - TRABAJO ACEPTADO: 27/05/2021



## La naturaleza teórica del poder construido desde el turismo en el plano internacional

Pensar en el turismo remite en primera instancia a imágenes y vivencias placenteras, atractivos y actividades interesantes, paisajes y lugares sobrecogedores. Acaso en una segunda instancia aparecen las asociaciones mentales con rentabilidad socioeconómica y con impactos ambientales y culturales. Entonces el tema comienza a problematizarse. Aunque no es habitual la relación entre turismo y política, el vínculo es axiomático en la existencia, por ejemplo, de políticas, leyes y áreas gubernamentales específicas del sector. Así, desde el poder público se pretende maximizar las ganancias socioeconómicas y minimizar los efectos negativos sobre la naturaleza y la cultura de los destinos turísticos; acaso también incrementar los impactos positivos ambientales y sociales. En síntesis y con matices, estos objetivos, con marco en la idea de la sustentabilidad, orientan extendidamente las gestiones públicas del turismo en municipios, provincias y Estados nacionales del mundo.

Entendemos al turismo como el fenómeno que resulta del encuentro entre visitantes y un constructo socionatural denominado “destino turístico” (Navarro-Drazich, 2020, p. 19-22). Sea por cuestiones estadísticas o de marketing, la primera diferenciación habitual de esos visitantes responde a su origen: connacionales o foráneos. Estos últimos implican una interacción entre dos partes que son extranjeras entre sí; o sea, los dos elementos conceptuales que Duroselle (1998, p. 46) identifica como mínimos necesarios para todo objeto de estudio de las Relaciones Internacionales.

Luego, el turismo internacional como objeto de estudio y de gestión de las Relaciones Internacionales puede observar objetivos (propios de una gestión pública del turismo, como los referidos) instrumentados mediante (o alineados a objetivos de) la política exterior. En este sentido, y más allá de los casos particulares, se plantean distintas situaciones. De un lado, el impacto posible sobre el ambiente natural por parte de visitantes foráneos no difiere del que pueden ejercer los turistas nacionales. Los efectos del turismo sobre la naturaleza dependen más de la calidad de las actividades realizadas y de la cantidad de personas que de su procedencia. De otro lado, tanto la economía como la cultura y la política de un destino turístico pueden experimentar modificaciones a partir del turismo receptivo extranjero, como se denomina a los flujos que arriban del exterior. Inversamente, la economía, la cultura y la política de un país pueden percibir alteraciones producto del turismo emisor a su regreso, es decir, los viajes realizados por sus residentes al exterior (Acerenza, 1995, pp. 87-131; Mathieson y Wall, 1990).

En este punto, cabe identificar los bienes de intercambio del plano internacional, que entran y salen de los Estados (aplicable al caso del turismo internacional): personas (desde turistas hasta inmigrantes), elementos materiales (desde enfermedades y contaminación, hasta mercancías y souvenirs), valores monetarios (en formato tangible e intangible) y valores intangibles (desde información hasta decisiones, pasando por imágenes, hábitos e ideologías). Luego, es evidente que en turismo los costos y beneficios se relacionan principalmente con los intercambios monetarios e intangibles por el ingreso y egreso de divisas, así como de imágenes e ideologías.

En este sentido, por una parte, respecto de los intercambios monetarios, es indudable que los países prefieren recibir moneda foránea que sufrir la fuga de la propia. Esta es acaso

la principal razón por las que muchos Estados promueven el turismo receptivo extranjero, a la vez que se desalienta el emisor.

Por otra parte, y en relación con los intercambios intangibles, dos interrogantes diferentes acompañan al intercambio de imágenes y de ideologías. De un lado, los turistas foráneos perciben una determinada imagen del Estado-destino; según sea positiva o negativa esa construcción constituirá un costo o una utilidad. He aquí otro incentivo para promover o reducir el turismo receptivo (Navarro, 2010, p. 272 y 281). De otro lado, ciertos países temen la entrada de ideologías (políticas o religiosas) diferentes o adversas a las del régimen nacional en ejercicio, sea de la mano de extranjeros como de connacionales que toman contacto con esas ideas durante sus viajes por el mundo y luego regresan a su país (Hall, 1994, pp. 70-82). Si bien este temor estuvo más difundido en el pasado, particularmente durante la Guerra Fría en ambos bandos, tiñen hoy a Estados muy diversos, desde Corea del Norte hasta los Estados Unidos post 11S. Esta es otra causa por las que determinados países restringen el turismo internacional, tanto receptivo como emisor, e incluso lo limitan a extremos abusivos para sus residentes. Más allá de los motivos, la lista Henley & Partners Passport Index ofrece un ranking de países según facilidades y restricciones de visado, tanto del país de origen como del de destino (HPPI, 2020).

Así, la naturaleza del poder que se puede construir desde el turismo internacional se sustenta en una doble vertiente económica y política (Navarro Drazich, 2014, p. 145-150). Para el caso sudamericano, se puede despreciar la situación de aprehensión por la importación de ideologías amenazantes: esa lectura en clave realista tiene poco sustento en la actualidad. Luego, el turismo receptivo puede suponer tanto un incremento de poder económico por ingreso de divisas, como una oportunidad en términos de poder político por proyección de imagen positiva. Aunque también, una amenaza si la imagen exportada es negativa, y pérdidas económicas por turismo emisor. Ahora bien, si el objeto de estudio es Sudamérica, el turismo intrarregional supone más bien redistribución de ganancias.

DIMENSIONES	BENEFICIOS	COSTOS
Económica	TR	TE
Imaginaria	(TR y TE)	(TR y TE)
Ideológica	-	(TR y TE)

DIMENSIONES	TURISMO RECEPTIVO	TURISMO EMISIVO
Económica	B	C
Imaginaria	(C o B)	(C o B)
Ideológica	(C)	(C)

NOTA: TE = Turismo emisor; TR = Turismo receptivo; C = Costo; B = Beneficio; () = posibilidad

En perspectiva teórica, el poder que otorga el dinero no necesita explicación; en la realidad, para un análisis certero de los aspectos económicos del turismo en América del Sur, los datos son insuficientes, tanto por países como en promedio o en conjunto, a fin de comparar con otras regiones. ¿Cuál es el gasto turístico que percibe cada Estado (y el grupo sudamericano) de cada país emisor? ¿Cuáles son las tasas de cobertura de las importaciones en relación a los principales socios comerciales y turísticos? ¿Cuáles son los saldos de las balanzas de pago turísticas de cada Estado sudamericano en referencia a sus pares y a otros extrarregionales? ¿Cuál es el saldo global de Sudamérica respecto de los grandes emisores mundiales, por países y continentes? ¿Existe dependencia turística en términos de oligopolio de turistas u oligopolio de empresas turísticas? La falta de datos econométricos del turismo impide conocer en profundidad esta faz del fenómeno en la región y arribar a conclusiones más refinadas.

Tampoco los aspectos políticos son objeto de mediciones confiables: las imágenes nacionales y las imágenes turísticas de los Estados sudamericanos son evaluadas cada año por índices foráneos que responden a criterios muchas veces desfavorables (Navarro, 2009). La perspectiva teórica de la imagen nacional se sustenta en la idea del poder blando, desarrollada originalmente por Nye (1990; 2001; 2004). Esta categoría consiste en la obtención de resultados en política exterior a través de la comunicación gubernamental persuasiva de ideas atractivas; de valores culturales con reconocimiento universal; de prácticas, instituciones y acciones políticas ejemplares; de objetivos coincidentes e intereses trascendentes; de ventajas comunes y signos de prosperidad. La gestión del poder blando busca fijar la agenda política y configurar las preferencias de otros actores externos, ganar adhesiones, admiración y legitimación sin recurso a la violencia. Esta potencialidad política del turismo internacional está en línea con la idea de poder como autoafirmación. Es decir, según su autora: la capacidad de desarrollar los propios recursos y potencialidades, fortalezas y oportunidades sin desafiar a los actores protagónicos del sistema y con el fin de ampliar el margen de maniobra o capital político (Seitz, 1993; 2003).

### **Panorama socioeconómico regional: subdesarrollo histórico con atenuantes recientes**

La pobreza constituye el problema insigne de la región. Esto es evidente en el último “Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe” que comparaba en 2016 los datos del decenio 2002-2013 (ONU-IDH LAC, 2016, pp. 6; 19; 46; 80). Ahí se expone que, aunque la población pobre (ingresos iguales o inferiores a US\$ 4/día) había disminuido en un 18% (del 42% al 24%), ese segmento estaba conformado por la elevada cifra de 142 millones de personas (casi equivalente a la población de Rusia), 59 millones de las cuales vivían en situación de pobreza extrema (una cantidad que se asemeja a la población de Italia). Pero el segmento más numeroso era el de la población vulnerable (ingresos entre US\$ 4 y 10/día) que, hacia 2013, ascendía a 224 millones de habitantes. Si bien los sectores con ingresos medios y altos habían crecido, esos 366 millones de personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, no dejan de ser una realidad alarmante: suponían dos tercios de la población total del subcontinente e igualaban a las poblaciones de los Estados Unidos y Canadá juntos.

De la mano de la pobreza, la desigualdad de ingresos en la región presenta escenarios de inequidad incomparables con otras regiones del mundo. El mismo informe calcula un coeficiente de Gini de 49,3 para Latinoamérica y el Caribe (LAC) en 2013. Este dato implica una disminución en relación al 2002 (53,9) y una situación similar a un siglo y medio atrás; en efecto, Williamson (2015, p. 18; 35) estimaba un coeficiente de Gini de 46,4 para 1870, antes de la industrialización (inconclusa) de la región. Este promedio regional correspondería al puesto diecisiete entre los países más desiguales del mundo (Banco Mundial, 2020).

Asimismo, el empleo se caracteriza en el subcontinente por altos índices de precariedad, informalidad y baja productividad. El informe referido sostiene que más de la mitad de los trabajadores se desempeñaban en microempresas de hasta cinco empleados, como independientes sin calificación, empleados domésticos o sin remuneración (ONU-IDH LAC, 2016, pp. 18, 20, 80, 112). En esta situación se encontraba el 70% de la población en

---

<sup>1</sup> Índice que mide la desigualdad de ingresos en un país.



condiciones de pobreza y el 55% de la población vulnerable. Además, un 58% del total de los trabajadores no tenía acceso a pensión alguna. Cabe agregar que se registraron como informales el 70% de las pymes latinoamericanas y caribeñas.

Vinculado con el indicador anterior, la educación también se inscribe como una deuda en la región. Efectivamente, en 2013 menos de la mitad (47,5%) de los adultos había completado la formación primaria, proporción que aumenta a medida que se acentúa la pobreza: 52,2% de la población vulnerable, 65,5% de las personas en situación de pobreza moderada y 72% del colectivo en pobreza extrema (ONU-IDH LAC, 2016, p. 90). Las personas que completaron la educación media representaban a más de un tercio en promedio (36,5%), pero sólo un cuarto (24,4%) de la población en condición de pobreza extrema. Las diferencias se acentuaban respecto de la educación terciaria: sólo un 3,6% de la población en condiciones de pobreza tuvo acceso a estudios superiores, en el contexto de un 16,1% de población adulta total que completó su formación terciaria.

En suma, la necesidad de construir poder en Sudamérica radica en la concepción de este como medio para resolver problemas socioeconómicos de fondo.

Con demasiada frecuencia, los análisis de la desigualdad se limitan al terreno económico, partiendo de la idea de que el dinero es lo más importante en la vida. Sin embargo, esta hipótesis hace chirriar las sociedades; pese a que la población puede protestar por sus dificultades económicas, el verdadero protagonista de esta historia es el poder (ONU-IDH, 2019: p. iii).

### **Panorama turístico regional: algunas fortalezas y muchas oportunidades**

En ese contexto de subdesarrollo atenuado se inscribe un diagnóstico particular en términos de turismo que se organiza en cinco partes: oferta de recursos o atractivos turísticos reales y potenciales, oferta de servicios, demanda e intercambios turísticos, datos socioeconómicos y, por último, datos políticos del turismo.

**Oferta de Recursos.** El referido encuentro entre turistas y destino turístico tiene origen en la demanda de los visitantes y en la oferta de los destinos. Así como la demanda resulta de necesidades, y éstas de deseos, la oferta turística está conformada por servicios y atractivos turísticos. A fin de conocer la situación y potencialidad de América del Sur como destino turístico, en primer lugar se analizará su oferta de atractivos turísticos.

Los atractivos turísticos resultan del acondicionamiento de recursos turísticos; es decir, de bienes naturales, culturales y/o humanos con características relevantes (Navarro, 2015). Claro que tal relevancia cambia con el tiempo y el espacio. O más bien cambian las valoraciones que hacen de ellos los grupos humanos que habitan la heterogénea geografía del mundo en diferentes momentos de la historia.

Algunos actores han devenido en referentes globales al momento de juzgar esos valores, más allá de la legitimidad de su representación y de sus procedimientos, de los criterios utilizados o de la vigencia de sus selecciones. Entre ellos, se cuentan organismos internacionales compuestos por Estados nacionales como la Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y otros compuestos por entidades subnacionales como Las Grandes Capitales del Vino; editoriales o sitios web sobre viajes, con cierta antigüedad y renombre como National Geographic, Lonely Planet, Condé Nast Traveler y TripAdvisor; foros empresariales como el Consejo Mundial del Viaje y el Turismo (WTTC) que anualmente otorga los World Travel Awards; y aún empresarios particulares como Bernar Weber, titular de la empresa que coordinó la elección de las Nuevas Maravillas del Mundo Moderno.

Setenta y un bienes materiales localizados en Sudamérica han sido declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO; esto es el 6,33% del total en el mundo (UNESCO-Tangible, 2020)<sup>2</sup>. Excepto Guyana y Surinam, todos los Estados del subcontinente cuentan con al menos uno de estos bienes y Brasil concentra el 30% de ellos. Dos tercios de los sitios involucran recursos culturales, casi veinte son recursos naturales y solo cuatro mixtos. Desde el ángulo de la integración turística regional es central advertir que tres bienes son compartidos: el Parque Nacional del Iguazú y las Misiones Jesuíticas de los Guaraníes, ambos en Argentina y Brasil, y el Sistema Vial Andino o Qhapaq Ñan que recorre Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Obsérvese que la Argentina es el único país con pertenencia sobre los tres bienes plurinacionales. Cabe mencionar aquí que el Estadio Centenario de Montevideo es la única construcción declarada por la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) como Monumento Histórico del Fútbol (Estadio Centenario, 2020).

Los Estados sudamericanos también inscriben cuarenta y dos recursos en la lista del Patrimonio Inmaterial de la UNESCO<sup>3</sup>; es decir, el 7, 65% de los recursos inmateriales del mundo hasta hoy<sup>4</sup>. Se trata de expresiones distribuidas en la misma decena de países y con mayor concentración en Colombia y Perú, países que albergan a casi la mitad del total (UNESCO-Intangible, 2020). Cuatro manifestaciones de este grupo son binacionales: el tango (Argentina y Uruguay), los cantos de trabajo de Los Llanos (Colombia y Venezuela), la música de marimba y los cantos y bailes tradicionales (Ecuador y Colombia) y el patrimonio oral y las manifestaciones culturales del pueblo zápara (Ecuador y Perú).

Dos tipos de bienes naturales han originado programas específicos de la UNESCO y representan a la vez recursos turísticos de relieve dado que constituyen hábitats distintivos (UNESCO-Biosfera, 2020). Por una parte, Sudamérica suma sesenta Reservas de la Biosfera, que equivalen al 8,56% de las declaradas en el mundo hasta la actualidad. Estas se extienden en diez países entre los que se destaca la Argentina por poseer quince. En términos de bienes compartidos, solo la reserva Bosques de Paz, entre Ecuador y Perú, fue declarada transfronteriza desde su incorporación a la lista. Por otra parte, los Geoparques son sitios de interés geológico presentes en cuarenta y un países. Solo cinco Estados sudamericanos

---

<sup>2</sup> Esta distinción resulta de un complejo proceso de selección y, excepto en situaciones de emergencia, no asegura subsidios del organismo internacional (aunque facilita la obtención de los mismos). En perspectiva turística, equivale a un sello de calidad como atributo promocional; en perspectiva conservacionista, supone obligaciones para el Estado beneficiario.

<sup>3</sup> Se agradece la colaboración de Frédéric Vacheron, representante de la UNESCO en México, quien mediante comunicación personal despejó conjeturas respecto de datos sobre las listas del patrimonio intangible.

<sup>4</sup> La diferencia entre bienes materiales o tangibles e inmateriales o intangibles radica en que aquellos constituyen expresiones físicas y estos no. Los últimos incluyen expresiones artísticas y producciones intelectuales, ritos y celebraciones, saberes y conocimientos, costumbres y hábitos, prácticas y usos sociales, tradiciones, técnicas, creencias.

cuentan con exponentes de este tipo: Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay (UNESCO-Geoparques, 2020).

La lengua es parte del patrimonio inmaterial y en Sudamérica hay tantos idiomas masivos autóctonos como alóctonos. En efecto, entre las lenguas habladas por más de un millón de personas se encuentran el quechua, el guaraní y el aymara, entre las nativas; y el español, el portugués, el inglés y el neerlandés, entre las europeas. También coexisten numerosos idiomas en peligro de extinción que suponen una preocupación particular para la UNESCO (UNESCO-Idiomas, 2020). A la vez implican un recurso turístico en tanto poseen características relevantes, como la singularidad y aún la misma amenaza de desaparición. Las cuatrocientas treinta lenguas sudamericanas en esa situación comprenden una proporción considerable de las registradas en el mundo (17,61%). Todos los Estados del subcontinente poseen idiomas en extinción con Brasil en el extremo más frágil (190) y Uruguay solo uno. Cabe destacar que treinta y una de esas lenguas amenazadas se hablan en más de un país.

También la creatividad es un bien intangible y ha originado la categoría de Ciudades Creativas de la UNESCO (UNESCO-Ciudades, 2020).<sup>5</sup> Una ciudad que recibe esta distinción necesariamente es un destino turístico, entendido como ese constructo sionatural con recursos destacados. El organismo internacional de la cultura ha designado diecinueve urbes creativas en la región, ubicadas en siete países y concentradas en Brasil (9). Por cierto, Buenos Aires es por ahora la única ciudad creativa entre las cinco con más de diez millones de habitantes; las otras ciudades superpobladas son Bogotá, Lima, Río de Janeiro y São Paulo.

### Recursos y destinos turísticos distinguidos por la UNESCO

	Patrimonio tangible			Patrimonio intangible	Reserva Biosfera	Geo-parque	Idioma peligro	Ciudad creativa	
	Natural	Cultural	Mixto						Total
Argentina	5	6		11	2	15		18	1
Bolivia	1	6		7	5	3		39	1
Brasil	7	14	1	22	7	7	1	190	9
Chile		6		6	1	10	1	7	1
Colombia	2	6	1	9	10	5		68	4
Ecuador	2	3		5	3	8	1	14	2
Guyana	-	-	-	-	-	-	-	12	-
Paraguay	-	1		1		3		12	
Perú	2	8	2	12	10	6	1	62	
Surinam	-	-	-	-	-	-	-	8	-
Uruguay		2		2	2	2	1	1	1
Venezuela	1	2		3	6	2		34	
	2019	5448	4	7871	4642	6160	5	465434	19

Fuente: Elaboración propia basado en UNESCO-Tangible, 2020; UNESCO-Intangible, 2020; UNESCO-Biosfera, 2020; UNESCO-Geoparques, 2020; UNESCO-Idiomas, 2020 y UNESCO-Ciudades, 2020.

Nota: En los totales, los números sin negritas equivalen a la suma de bienes/país y con negritas a bienes totales (corrigiendo la repetición de bienes compartidos).

<sup>5</sup> Esta distinción es otorgada a urbes que se destacan por su creatividad y fomentan sus industrias culturales, particularmente en términos de artesanías y artes populares, arte digital, cine, diseño, gastronomía, literatura y música.





Resultado de un concurso público internacional y de cien millones de votos, la empresa New Open World Corporation eligió en 2007 las Nuevas Siete Maravillas del Mundo Moderno (N7W, 2020). Dos de esos atractivos turísticos se encuentran en América del Sur: la estatua del Cristo Redentor y Machu Picchu. En el Top 75 también aparecen las Líneas de Nazca (Perú). En aquella ocasión, también se eligieron las siete Nuevas Ciudades Maravillas del Mundo Moderno. Solo La Paz, capital de Bolivia, formó parte de esa selección; aunque Cartagena de Indias (Colombia) quedó en el Top 14 y Mendoza (Argentina) en el Top 21. Asimismo, se votaron las Nuevas Maravillas Naturales del Mundo Moderno. Dos sitios sudamericanos se posicionaron entre los siete escogidos: las Cataratas del Iguazú, de Argentina y Brasil, y la Amazonia que se extiende por Bolivia, Brasil Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam y Venezuela. Además, en el Top 21 se enlistaron dos recursos regionales más: el Salto del Ángel (Venezuela) y las Islas Galápagos (Ecuador).

La idea de destino turístico es una concepción geográfica y política: supone un territorio con gobierno propio que reúne y administra diversos recursos turísticos para beneficio de su población. Esta idea se aplica tanto a municipios como a jurisdicciones subnacionales, Estados y por extensión a grupos de municipios, provincias y países. Por una parte, casi la mitad de los países de la región fueron preferidos en 2019 por ciertas instituciones evaluadoras. Son los casos de Perú y Colombia, entre los veinte Países del Mundo recomendados por Condé Nast Traveler (CNT-Países, 2020); de Chile como mejor destino de turismo aventura y ecológico del mundo y de Perú como mejor destino cultural del mundo por los World Travel Awards (WTA, 2020); así como también Argentina y Ecuador entre los diez mejores destinos según la relación calidad-precio según Lonely Planet (LP, 2020).

Por otra parte, unos pocos lugares de Sudamérica fueron favorecidos por las editoriales especializadas en temas turísticos en 2019. Son los casos de Machu Picchu, galardonado como mejor atractivo turístico del mundo por los World Travel Awards (WTA, 2020); el Norte de Perú y el Valle del Elqui (Chile), distinguidos entre las diez mejores regiones por Lonely Planet (LP, 2020); y Mendoza (Argentina), elegida por National Geographic entre los veinticinco mejores viajes (NatGeo, 2020). Además, la región mendocina, junto con el Valle de Valparaíso-Casablanca, obtuvieron el premio Grandes Capitales del Vino entre diez competidoras (GWC, 2020)



## Recursos y destinos turísticos distinguidos

	Nuevas maravillas mundo moderno			Países			Lugares		
	Atractivos	Ciudades	Naturales	CNT	WTA	LP	NatGeo	WTA	LP
<b>Argentina</b>		[[Mendoza]]	Cataratas del Iguazú			6.	Mendoza		
<b>Bolivia</b>		La Paz	Amazonia						
<b>Brasil</b>	Cristo Redentor		Cataratas del Iguazú Amazonia						
<b>Chile</b>					Destino turismo aventura Destino ecológico				10.Valle del Elqui
<b>Colombia</b>		[Cartagena]	Amazonia	16.					
<b>Ecuador</b>			Amazonia [Islas Galápagos]			9.			
<b>Guyana</b>			Amazonia						
<b>Perú</b>	Mechu Picchu [Líneas de Nazca]		Amazonia	6.	Destino cultural			Machu Picchu	2.Norte
<b>Surinam</b>			Amazonia						
<b>Venezuela</b>			Amazonia [Salto del Ángel]						
	<b>2·3</b>	<b>1·3</b>	<b>2·4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia basado en N7W, 2020; CNT-Países, 2020; WTA, 2020; LP, 2020; NatGeo, 2020 ; GWC, 2020 ; TA-Parques, 2020 y CNT-Trenes, 2020.

Nota: los números iniciales indican orden en *rankings*; entre corchetes casos posicionados en *rankings* secundarios.

Adicionalmente, Sudamérica registra otros atractivos galardonados en 2019. Tanto el archipiélago San Andrés y Providencia (Colombia) como las Islas Galápagos (Ecuador) fueron reconocidos entre las treinta mejores islas del mundo por Condé Nast Traveler (CNT-Islands, 2020). Estas últimas también obtuvieron el premio World Travel Awards a las mejores islas del mundo (WTA, 2020). Por su parte, TripAdvisor consideró que el Mundo de Beto Carrero (Penha, Brasil) fue uno de los veinticinco mejores parques de diversiones del mundo (TA-Parques, 2020). Finalmente, dos formaciones de ferrocarriles peruanos se ubican entre los diez mejores trenes del mundo según Condé Nast Traveler; son el Belmond Andean Explorer y el Belmond Hiram Bingham (CNT-Trenes, 2020).

Más allá de los recursos, atractivos y destinos legitimados por los referidos actores, muchos otros bienes poseen esas características relevantes necesarias para ser considerados recursos turísticos, aunque no estén certificados. Frecuentemente esas características se basan en valores como la singularidad y la superioridad, la antigüedad o la novedad, la diversidad y la significación de los recursos (Navarro, 2015, p. 5-6).

En perspectiva geográfica, América del Sur equivale al 13% de las tierras emergidas del mundo e inscribe numerosos recursos relevantes vinculados a sus expresiones geográficas extremas, producto estas de territorios que escalan desde el nivel del mar hasta las máximas alturas mundiales, distribuidos en un vasto espectro latitudinal que incluye desde el Ecuador hasta los confines más meridionales. Esto origina una inevitable diversidad



climática, que comprende registros terminales de pluviosidad y sequedad, y una consecuente y prodigiosa diversidad biológica incomparable en el mundo. El resultado es una abultada lista de récords mundiales, tanto climáticos como hidrográficos, geomorfológicos y biogeográficos, a los que se agregan otros exponentes que se destacan por su extensión o cantidad, largo o ancho, profundidad o intensidad y aún rareza. Estos ambientes acogen a otros tantos récords humanos, generalmente producto de la cultura material: dos conjuntos cuya existencia a menudo es desconocida por los propios sudamericanos. Estos recursos turísticos reclaman gestión; es decir, identificación, análisis, valoración, desarrollo (transformación en atractivo turístico), promoción y conservación.

Muchos de los recursos turísticos referidos hasta aquí coinciden con recursos naturales y/o culturales y han sido transformados en atractivos turísticos mediante el despliegue de los instrumentos de conversión pertinentes; es decir, instalaciones, relatos y/o actividades según sea la relación entre recurso y turista (objeto y sujeto): apreciación, interpretación y/o participación. Sin embargo, también ciertas personas y grupos humanos concitan atracción dado que poseen características relevantes (Navarro, 2015). Estos recursos turísticos humanos, poco advertidos en la literatura específica, pero evidentes en la realidad, motivan o pueden motivar ingentes visitas turísticas. En tanto categoría novedosa, no han sido objeto preferente de investigaciones ni de gestiones y permanecerán como potencialidad turística mientras no se formulen atractivos turísticos con base en ellos.

Entre esas personas destacadas se cuentan los once sudamericanos ganadores de premios Nobel en cuatro rubros y pertenecientes a cuatro países, con la Argentina en primer lugar, con casi la mitad de los premios (Nobel, 2020).

### Ganadores de premios Nobel como recursos turísticos humanos

	Nobel				Total
	Química	Medicina	Literatura	Paz	
<b>Argentina</b>	Leloir	Houssay. Milstein		Saavedra Lamas Pérez Esquivel	5
<b>Chile</b>			Mistral Neruda		2
<b>Colombia</b>			García Márquez	Santos	2
<b>Perú</b>			Vargas Llosa		1
<b>Venezuela</b>		Benacerraf			1
	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia basado en Nobel, 2020.

La literatura sudamericana ha sido premiada en diversas ocasiones. De hecho, la mayor cantidad de Nobel sudamericanos corresponde a cuatro exponentes de las letras. También el varios premios Princesa de Asturias a las Letras, que reconoce a escritores y lingüistas (PrincesaAsturias, 2020). De origen sudamericano, cuatro autores de cuatro países han recibido ese honor. Asimismo, el premio Miguel de Cervantes distingue la producción literaria hispánica (Cervantes, 2020). Una docena de escritores sudamericanos de seis países han obtenido ese galardón. También la Argentina se destaca en ese caso con cuatro logros. Por cierto, el escritor peruano Mario Vargas Llosa es el único que ha recibido los tres premios referidos. Asimismo, el premio Camões constituye el principal reconocimiento a las letras portuguesas (BN, 2020). Trece son los escritores brasileños que han ganado este homenaje. Más allá de los premios, ha trascendido la excelencia de otros como Benedetti, Coelho, Cortázar, Drummond de Andrade y Galeano.



### Ganadores de premios como recursos turísticos humanos

	Oscar		Pritzker	Cervantes	Camões Brasil	
	Ganador	Nominado				
<b>Argentina</b>	2	7		Borges Sábato Bioy Casares Gelman	Cabral de Melo Neto De Queiroz Amado Cândido Dourado Fonseca Fagundes Telles Ribeiro Gullar Trevisan Da Costa e Silva Nassar Buarque	
<b>Brasil</b>		4	Niemayer Mendes da Rocha			
<b>Chile</b>	1	2	Aravena	Edwards Rojas Parra		
<b>Colombia</b>		1		Mutis		
<b>Paraguay</b>				Roa Bastos		
<b>Perú</b>		1		Vargas Llosa		
<b>Uruguay</b>				Onetti Vitale		
	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>12</b>		<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia basado en Oscar, 2020; Pritzker, 2020; Cervantes, 2020 y BN, 2020.

En el ámbito de las artes, los premios Princesa de Asturias han recaído sobre tres sudamericanos en 38 años: dos brasileños y un chileno, igual distribución que el premio Pritzker de arquitectura (Pritzker, 2020). El arquitecto brasileño Oscar Niemayer recibió ambos laureles. También en clave artística, los premios Oscars han sido ganados en tres ocasiones por películas sudamericanas: dos argentinas y una chilena, producto de quince nominaciones para la región (Oscars, 2020). A la altura de la estatuilla estadounidense, cabe considerar también los premios obtenidos en Cannes, Venecia, Berlín y San Sebastián. Más allá de estos premios, es extensa la lista de artistas sudamericanos reconocidos de diversos ámbitos, como pintura, escultura, música: Botero, do Amaral, Gardel, Gil, Guayasamín, Jara, Jobim, Parra, Piazzola, Shakira, Sosa, Torres García, Veloso, Vinicius de Moraes, etc.

En el marco de los logros científicos, a los cuatro Nobel en Química y Medicina se suman los cuatro premios Princesa de Asturias a la Investigación Científica y Técnica (I.C.yT.) repartidos entre tres países de la región (PrincesaAsturias, 2020). Argentina y Venezuela son los únicos países que han recibido ambos galardones. Entre la investigación y la creación, el premio Princesa de Asturias a la Comunicación y Humanidades ha recaído ocho veces sobre personas e instituciones de América del Sur y es el rubro en el que más se han destacado exponentes de este subcontinente. Esta distinción ha honrado a cuatro países entre los que se destacan Argentina y Colombia.

En el ámbito de la política doméstica e internacional, Sudamérica ostenta tres Nobel de la Paz. También once premios Princesa de Asturias: seis a la Cooperación Internacional y cinco a la Concordia. La mitad de los países de la región han sido premiados alguna vez en estos rubros y Colombia en tres oportunidades. Cabe señalar que el premio al Grupo Contadora fue compartido entre Colombia y Venezuela (PrincesaAsturias, 2020). Más allá de los premios, la lista de políticos sudamericanos célebres incluye también a Bolívar, el Che Guevara, Evita, Menchu, Moreau de Justo, el papa Francisco, la reina Máxima, San Martín, Sarmiento, Túpac Amaru, etc.



### Ganadores de premios Princesa de Asturias como recursos turísticos humanos

	Princesa de Asturias							
	Letras	C. y H.	Artes	I.C. y T.	Coop. Internac.	Concordia	Deportes	Total
<b>Argentina</b>		Bunge Quino Les Luthiers		Vázquez Martínez Díaz	Alfonsín	Barenboim		7
<b>Brasil</b>	Piñón	O Globo	Niemayer Salgado		Cardoso Da Silva	Movimiento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	Selección de Fútbol de Brasil	8
<b>Chile</b>			Matta Echaurren			Vicaría de la Solidaridad		2
<b>Colombia</b>	Mutis	Diario El Tiempo Diario El Espectador Instituto Caro y Cuervo		Patarroyo	Betancur Grupo Contadora	Betancourt		8
<b>Perú</b>	Vargas Llosa	Gutiérrez Merino			Pérez de Cuéllar	Distrito de Villa El Salvador		4
<b>Uruguay</b>					Iglesias			1
<b>Venezuela</b>	Uslar Pietri		Orquestas infantiles y Juveniles	Convit	Grupo Contadora			4
	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>34</b>

Fuente: Elaboración propia basado en PrincesaAsturias, 2020.

El deporte es también reconocido por el premio Princesa de Asturias, aunque Sudamérica solo lo ganó una vez para Brasil (PrincesaAsturias, 2020). También Brasil acapara los premios Laureus (9), las medallas olímpicas (128) y las de oro (30). Deportistas de otros dos países sudamericanos también han obtenido el Laureus (Laureus, 2020) y todos los Estados de la región ostentan alguna medalla olímpica (280 medallas en total), aunque sólo nueve han ganado el oro (66 medallas de oro en total) (OG, 2020). Asimismo, América del Sur se destaca en el rey de los deportes, el fútbol, considerando que es el continente que más copas mundiales ganó: nueve de veintiuna, con Brasil acaparando más de la mitad (dos Argentina, dos Uruguay y una Chile). También la América meridional fue cinco veces sede de ese campeonato, el primero de los cuales se jugó en Uruguay en 1950, dos veces en Brasil, una en Argentina y otra en Chile (FIFA, 2020).

### Ganadores de premios deportivos como recursos turísticos humanos

	Juegos Olímpicos		Premio Laureus
	Medallas	Oro	
<b>Argentina</b>	74	21	Messi
<b>Brasil</b>	128	30	Pelé. Burnquist. Ronaldo. Selección de Fútbol de Brasil. Dias. Raí. Dias. Dias. Associação Chapecoense de Futebol
<b>Chile</b>	13	2	
<b>Colombia</b>	28	5	Bernal. Montoya
<b>Ecuador</b>	2	1	
<b>Guyana</b>	1		
<b>Paraguay</b>	1		
<b>Perú</b>	4	1	
<b>Surinam</b>	2	1	
<b>Uruguay</b>	10	2	
<b>Venezuela</b>	17	3	
	<b>280</b>	<b>66</b>	<b>12</b>

Fuente: Elaboración propia basado en OG, 2020 y Laureus, 2020.

Oferta de Servicios. Los principales servicios turísticos incluyen el transporte, el alojamiento y la alimentación<sup>6</sup>. Respecto del transporte, y en perspectiva internacional, interesa conocer el transporte aéreo. En este sentido, el subcontinente cuenta con una decena de aeropuertos que reciben más de diez millones de pasajeros por año cada uno. Aunque se distribuyen en cinco países, la mitad está en Brasil, entre ellos el más transitado, que es el de Guarulhos en São Paulo. El total de viajeros de esas diez aeroestaciones superó los 212 millones en 2019. Además, nueve de esos aeropuertos sudamericanos se ubican entre los cincuenta mejores del mundo, según el sitio web Aeropuertos del Mundo (AM, 2020). Estas estaciones pertenecen a seis países de la región y Colombia lidera el ranking con tres de ellos.

### Aeropuertos y aerolíneas

	Aeropuertos		Líneas aéreas IATA
	Más transitados (millones de pasajeros)	Top 50 TripAdvisor	
<b>Argentina</b>	8.Ezeiza, Buenos Aires (12,7) 9.J.Newbery, Buenos Aires (12,3)	39. J.Newbery, Buenos Aires	Aerolíneas Argentinas Austral LATAM Airlines Argentina
<b>Bolivia</b>			BoA Boliviana de Aviación
<b>Brasil</b>	1.Guarulhos, São Paulo (43) 5.Congonhas, São Paulo (21,5) 6.Brasilia (16,7) 7.Galeão, Río de Janeiro (15,5) 10.Belo Horizonte (10,9)	5.Galeão, Río de Janeiro	Azul Brazilian Airlines GOL Linhas Aéreas LATAM Airlines Brasil
<b>Chile</b>	3.Santiago (24,6)		LATAM Airlines Group SKY Airline
<b>Colombia</b>	2.Bogotá (32,2)	13.Bogotá 18.Barranquilla 44.Medellín	Aero República Avianca LATAM Airlines Colombia
<b>Ecuador</b>		3.Guayaquil 23.Quito	TAME Avianca Ecuador LATAM Airlines Ecuador
<b>Paraguay</b>			LATAM Airlines Paraguay
<b>Perú</b>	4.Lima (23,2)	17.Lima	Avianca Ecuador LATAM Airlines Perú
<b>Surinam</b>			Surinam Airways
<b>Uruguay</b>		23.Montevideo	
	<b>212,6</b>	<b>9</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia basado en AM, 2020; IATA, 2020 y TA-Aerolíneas, 2020.

Nota: los números iniciales indican orden en *rankings*.

Respecto de las líneas aéreas, once son las empresas sudamericanas miembros de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por su sigla en inglés) y operan en nueve países de la región. Tres de ellas son aerolíneas nacionales (Aerolíneas Argentinas, Boliviana de Aviación y Avianca) y dos (LATAM y Avianca) tienen filiales en otros países del subcontinente (IATA, 2020). Por cierto, la brasileña Azul se posicionó en el séptimo lugar entre las líneas aéreas más populares del mundo según TripAdvisor (TA-Aerolíneas, 2020). Guyana y Venezuela no registran aeropuertos destacados ni aerolíneas miembros de la IATA.

<sup>6</sup> Seguidamente, se revisan algunos rankings de 2019.



## Restaurantes

	Restaurantes			
	Top 50 The World 50 Best	Mejores Michelin (estrellas)	Top 25 TripAdvisor	Total
<b>Argentina</b>	34. Don Julio, Buenos Aires		9. Aramburu, Buenos Aires 16. i Latina, Buenos Aires	3
<b>Brasil</b>	39. A casa do Porco, São Paulo	3 estrellas: Cipriani, Olympe, Mee, Lasai y Oteque en Río de Janeiro; Huto, Kan Suke, Evvai, Kosushi, Jun Sakamoto, Picchi, Maní, Tangará Jean-Georges, Kinoshita, Ryo Gastronomía en São Paulo 2 estrellas: Oro en Río de Janeiro; Tuju y D.O.M. en São Paulo.		19
<b>Chile</b>	26. Boragó, Santiago			1
<b>Colombia</b>	49. Leo, Bogotá			1
<b>Perú</b>	6. Central, Lima 10. Maido, Lima		22. Maido, Lima 24. Astrid y Gastón, Lima	4
	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia basado en W50B, 2020; Michelin, 2020 y TA-Restaurantes, 2020

Nota: los números iniciales indican orden en *rankings*.

La formidable oferta gastronómica de América del Sur crece, se cualifica y es cada vez más reconocida en el mundo. Países y regiones enteras deben una parte importante de su imagen y de su actividad turística a este rubro. Es el caso de Perú, país elegido como mejor destino cultural del mundo por la World Travel Awards (WTA, 2020). En relación al gastroenoturismo, Sudamérica cuenta también con dos de las diez Grandes Capitales del Vino del mundo: Mendoza en Argentina y el valle de Valparaíso-Casablanca en Chile (GWC, 2020).

Los mejores restaurantes de la región se concentraban en cinco países y con mejores exponentes en Brasil, Argentina y Perú; Chile y Colombia registran un caso cada uno. Seis restaurantes en cuatro países se ubican entre los cincuenta mejores del mundo para The World 50 Best, con Perú a la cabeza (W50B, 2020). Solo Brasil posee restaurantes con estrellas Michelin (2020): tres con dos estrellas y quince con tres estrellas, en São Paulo y en Río de Janeiro. Y entre los mejores 25 del mundo, según TripAdvisor, cuatro son sudamericanos y se reparten entre Argentina y Perú (TA-Restaurantes, 2020). El limeño Maido es el único distinguido por dos evaluadoras.

## Hoteles

	Hoteles				Total
	Top25 TripAdvisor	Mejores LHW	Top100 Travel+Leisure	Top50 Condé Nast Traveler Hoteles y Resorts	
<b>Argentina</b>		Alvear Icon, Buenos Aires Alvear Palace, Buenos Aires Faena, Buenos Aires Arakur, Ushuaia Llao Llao, Río Negro The Vines, Mendoza	25.The Vines, Mendoza		7
<b>Brasil</b>	Valle D'Incanto Midscale Hotel, Gramado	Emiliano, Río de Janeiro Fasano, Río de Janeiro Emiliano, São Paulo Tivoli Mofarrej, São Paulo Fasano, São Paulo Palácio Tangará, São Paulo Fasano, Belo Horizonte Fasano, Boa Vista Fasano, Salvador Ponta dos Ganchos, Governador Celso Ramos		40.Fasano, São Paulo 29.Magnolia, Santiago 20.Uxua, Porto Seguro	14
<b>Chile</b>		The Singular Patagonia, Puerto Natales The Singular Santiago, Santiago	55.Tierra Atacama, San Pedro de Atacama 15.Tierra Patagonia, Torres del Paine	49.Vik Chile, Millahue 45.Tierra Chiloé, Castro	6
<b>Colombia</b>		Casa San Agustín, Cartagena Las Islas, Cartagena			2
<b>Ecuador</b>				35.Pikaia Lodge, Galápagos	1
<b>Perú</b>	Belmod Palacio Nazarenas, Cuzco	Country Club, Lima.	83.Palacio del Inka, Cuzco 41.Sol y una, Valle Sagrado	36.Country Club, Lima 14.Aranwa, Valle Sagrado 13.Aranwa, Cuzco 46. Tambo del Inka, Valle Sagrado	8
<b>Uruguay</b>		Fasano Punta del Este, La Barra		19.Estancia Vik, José Ignacio 42. Bahía Vik, José Ignacio	3
<b>Venezuela</b>		Cayena, Caracas			1
	<b>2</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>42</b>

Fuente: Elaboración propia basado en TA-Hoteles, 2020; LHW, 2020; T+L, 2020; CNT-Hoteles, 2020 y CNT-Resorts, 2020

Nota: los números iniciales indican orden en *rankings*.

También la hotelería de alta gama presenta numerosos exponentes en Sudamérica. Entre los mejores veinticinco hoteles del mundo según TripAdvisor en estas latitudes se hallan dos, pertenecientes a dos países diferentes (TA-Hoteles, 2020). Asimismo, han sido incluidos en el grupo The Leading Hotels of the World veintitrés hoteles de la región localizados en siete países, casi la mitad de los cuales están en Brasil (LHW, 2020). Cinco hoteles de tres países forman parte de la lista de los mejores cien del mundo, confeccionada por la revista Travel+Leisure (T+L, 2020). Por su parte, la editorial Condé Nast Traveler eligió siete hoteles y cinco resorts de América del Sur, repartidos en cinco países, entre los mejores cincuenta del mundo para ese mismo año (CNT-Hoteles, 2020 y CNT-Resorts, 2020). Asimismo, fue sudamericano el “Oscar del turismo” al mejor hotel ecológico del mundo en 2019: el Finch Bay Galapagos Hotel en Ecuador (WTA, 2020). En esa premiación,





otro prestador del subcontinente fue reconocido por su propuesta sustentable; se trata de Explorandes, con sede en Lima, que ganó el World Travel Award como mejor operador ecológico del mundo (WTA, 2020). En suma, los hoteles más reconocidos de América del Sur se distribuyen en ocho países, entre los que se destacan los mismos que en gastronomía. Bolivia, Guyana, Paraguay y Surinam no registran aún hoteles distinguidos.

**Demanda e Intercambios Turísticos.** Las estadísticas de arribos, partidas y gasto son los indicadores más significativos a fin de valorar el turismo internacional de los países<sup>7</sup>. Por una parte, el conjunto de Estados de América del Sur contabilizó casi 37 millones de arribos de turistas foráneos, intra y extrarregionales: una cantidad apenas superior al registro del Reino Unido. Argentina es el principal destino turístico de la región y Surinam el menos visitado. Estos extranjeros gastaron algo más de 34 mil millones de dólares en Sudamérica: cifra cercana a los ingresos anuales por turismo receptivo que percibe Turquía o la India. Los países que consignan mayor y menor gasto turístico en el subcontinente son Colombia y Guyana, respectivamente.

### Datos estadísticos de turismo

	Arribos 2018 (millones)	Partidas 2018 (millones)	Gasto receptivo 2018 (millones US\$)	Gasto emisor 2018 (millones US\$)	Saldo gasto 2018 (millones US\$)
<b>Argentina</b>	6,94	11,13	5.999	13.092	-7.093
<b>Bolivia</b>	1,14	1,06	970	1.081	-111
<b>Brasil</b>	6,62	10,63	6.324	22.229	-15.905
<b>Chile</b>	5,72	3,83	3.972	3.086	886
<b>Colombia</b>	3,00	4,36	6.617	5.625	992
<b>Ecuador</b>	2,54	1,40	1.878	1.043	835
<b>Guyana</b>	0,29	-	28	80	-52
<b>Paraguay</b>	1,18	1,27	393	549	-156
<b>Perú</b>	4,42	3,08	4.894	3.417	1.477
<b>Surinam</b>	0,29	-	73	104	-31
<b>Uruguay</b>	3,47	1,95	2.439	1.309	1.130
<b>Venezuela</b>	0,42	1,08	546	2.920	-2.374
	<b>36,93</b>	<b>39,79</b>	<b>34.133</b>	<b>54.535</b>	<b>-20.402</b>

Fuente: Elaboración propia basado en Banco Mundial (2020).

Por otra parte, Sudamérica emitió casi 40 millones de turistas internacionales, intra y extrarregionales, equivalentes al total de turistas italianos o rusos que viajan cada año al exterior. Los argentinos son el segmento nacional que más viajó fuera de sus fronteras y los bolivianos los que menos lo hicieron. En esos viajes los sudamericanos gastaron más de 54 mil millones de dólares; es decir, un gasto cercano al de los franceses o los australianos. Los residentes en Brasil presentaron el mayor nivel de gastos y los de Guyana el menor.

El saldo entre arribos y partidas es levemente desfavorable para América del Sur: los sudamericanos que viajaron al exterior representaron casi un 8% más que los turistas extranjeros en la región (7,74% o 2,86 millones de personas). Más relevante es el dato del saldo de gasto, también desfavorable, pero más marcadamente. En efecto, los egresos en concepto de turismo internacional superaron en casi un 60% a los ingresos (59,77% o 20.402

<sup>7</sup> A continuación, se estudian las estadísticas de 2018, última serie completa disponible (Banco Mundial, 2020).

millones de dólares). Siete países muestran pérdidas, con Brasil a la cabeza (Perú es el que presenta más beneficios). Esta balanza negativa revela que la cantidad de turistas del subcontinente que viajan al exterior es mayor que los visitantes recibidos del exterior, pero también algo más preocupante: los sudamericanos gastan más y/o los turistas foráneos gastan menos. Aquí es visible una debilidad vertebral en Sudamérica respecto del poder económico con base en el turismo.

Datos Socioeconómicos y Científicos del Turismo. Desde el punto de vista económico, se analizan tres indicadores que describen competentemente al sector turístico: aporte al Producto Interno Bruto (PIB), al empleo y a las exportaciones (WTTC, 2020). Los datos presentados pertenecen a 2019 y en los tres casos las proporciones sudamericanas rondaron el 7%: cercanas a los promedios mundiales. Respecto de los dos primeros indicadores, algunos países muestran mayor o menor dependencia de la actividad turística, con Uruguay y Surinam en esos polos, respectivamente. También es Uruguay el país donde el turismo presenta mayor aporte a las exportaciones, pero es Guyana donde menos participa.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) otorga la certificación TedQual a centros de formación que cumplen con determinados requisitos de calidad en términos de educación, entrenamiento e investigación. Cinco países del subcontinente han obtenido este certificado para dieciocho cursos de grado y tres de posgrado; estos últimos son peruanos (OMT-TedQual, 2020). Amén de ese reconocimiento, se imparten en América del Sur numerosos cursos universitarios de grado, especializaciones y maestrías sobre turismo; incluso un doctorado en Perú (Universidad San Martín de Porres). Este país concentra asimismo más de la mitad de los cursos reconocidos por el programa TedQual.

Además de la transferencia de conocimientos, es posible valorar la producción de estos en la cantidad y calidad de revistas científicas que comunican investigaciones turísticas. Al menos quince publicaciones vigentes de cinco países forman parte del catálogo Latindex y se encuentran online. En este marco, Ecuador se destaca con seis revistas (Latindex, 2020).

### Datos econométricos, educativos y científicos sobre turismo

	Aporte al PIB 2019 (%)	Empleo 2019 (%)	Exportaciones 2019 (%)	TedQual-OMT (Centros-Grado+ Postgrado)	Revistas científicas turismo
<b>Argentina</b>	9,2	7,5	5,9	1-1	3
<b>Bolivia</b>	5,9	6,2	9,3		
<b>Brasil</b>	7,7	7,9	2,3		3
<b>Chile</b>	10,0	11,7	4,4	1-2	1
<b>Colombia</b>	4,9	5,2	12,8	3-4	
<b>Ecuador</b>	5,1	5,2	10,8	1-2	6
<b>Guyana</b>	4,4	4,7	2,1		
<b>Paraguay</b>	4,2	4,5	2,8		
<b>Perú</b>	9,3	7,5	9,5	3-9+3	
<b>Surinam</b>	2,6	2,8	3,1		
<b>Uruguay</b>	16,4	16,3	16,9		
<b>Venezuela</b>	9,4	9,7	5,1		2
	<b>7,30</b>	<b>7,43</b>	<b>7,08</b>	<b>9-18+3</b>	<b>15</b>

Fuente: Elaboración propia basado en WTTC (2020), OMT-TedQual (2020) y Latindex (2020).

Datos Políticos del Turismo. Hacia 2020, los doce Estados sudamericanos gestionaban el turismo desde un organismo nacional, generalmente un ministerio (en ocho casos), según sus sitios web oficiales. Dos tercios de los países poseían organismos exclusivos de turismo. La transversalidad del fenómeno turístico es evidente en la variedad de combinaciones que permite con otras áreas, como demuestran los ministerios que acoplan con comercio (exterior), cultura, deporte y/o industria.

Los organismos internacionales pertinentes para el desarrollo de políticas turísticas integradas son seis en la actualidad. Cabe advertir que no existen entes regionales específicos de turismo como la OMT a nivel global o como otros foros regionales para temas económicos, financieros, comerciales, de salud, jurídicos, académicos, de seguridad o culturales.

Esta selección excluye cuerpos con miembros extrarregionales (es decir, de fuera de Latinoamérica y el Caribe), organismos con baja participación regional (se prefieren al menos tres Estados sudamericanos) y organismos sin áreas de turismo. Ese ejercicio no significa que algunos de los excluidos no resulten adecuados para ciertas acciones, por ejemplo: la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene miembros extrarregionales, pero también un área de turismo; la Comunidad del Caribe (CARICOM) tiene solo dos miembros sudamericanos, pero posee un área de trabajo específica de turismo; el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) no tienen unidades programáticas de turismo, pero gozan de alta representatividad de Estados del subcontinente.

Los siguientes son los seis organismos con mayor posibilidad de coordinar estrategias de desarrollo turístico en Sudamérica. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) cuenta con catorce consejos, uno de los cuales es el Consejo de Turismo, gestionado dentro de sus Órganos Auxiliares, los cuales reportan al Comité de Representantes (ALADI, 2020). También la Alianza del Pacífico (AP) tiene un Área de Trabajo de Turismo (AP, 2020). Por su parte, el Comité Intergubernamental Coordinador de Países de la Cuenca del Plata (CIC) posee un área de Cooperación Económica que incluye turismo (CIC, 2020). Igualmente, el Mercado Común del Sur (Mercosur) cuenta con un Consejo del Mercado Común (CMC) a cargo de las diecinueve Reuniones de Ministros y Altas Autoridades, una de las cuales es la Reunión de Ministros de Turismo; a la vez, del CMC depende el Grupo Mercado Común que coordina once Reuniones Especializadas, una de las cuales es la Reunión Especializada de Turismo (Mercosur, 2020). Asimismo, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) cuenta con una Coordinación de Transporte, Infraestructura, Comunicación y Turismo, que es una de sus cuatro coordinaciones, todas dependientes de la Secretaría Permanente (OTCA, 2020). Finalmente, una de las catorce comisiones del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) es la Comisión de Medio Ambiente y Turismo (Parlatino, 2020).



### Entes nacionales de turismo y organismos regionales con áreas de turismo

		ALADI	AP	CIC	Mercosur	OTCA	Parlatino
<b>Argentina</b>	M. de Turismo y Deporte	x		x	x		x
<b>Bolivia</b>	M. de Culturas y Turismo	x		x	(x)	x	x
<b>Brasil</b>	M. de Turismo	x		x	x	x	x
<b>Chile</b>	Servicio Nacional de Turismo	x	x		(x)		x
<b>Colombia</b>	M. de Comercio, Industria y Turismo	x	x		(x)	x	x
<b>Ecuador</b>	M. de Turismo	x			(x)	x	x
<b>Guyana</b>	Guyana Tourism Authority				(x)	x	
<b>Paraguay</b>	Secretaría Nacional de Turismo	x		x	x		x
<b>Perú</b>	M. de Comercio Exterior y Turismo	x	x		(x)	x	x
<b>Surinam</b>	Suriname Tourism Board				(x)	x	x
<b>Uruguay</b>	M. de Turismo	x		x	x		x
<b>Venezuela</b>	M. del Poder Popular para el Turismo	x			¿?	x	x
Total		<b>10</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4(7)[1]</b>	<b>8</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia basado en ALADI, 2020; AP, 2020; CIC, 2020; Mercosur, 2020; OTCA, 2020; Parlatino, 2020.  
Notas: M: Ministerio, (x): Miembro asociado, ¿?: Miembro suspendido.

### Conclusión y apertura

Aunque aligerada en los últimos tiempos, la pobreza y la inequidad siguen siendo descriptores protagónicos de Sudamérica: una realidad que condena a miles e interpela al observador. Pero América del Sur también es una inagotable usina de recursos naturales, culturales y humanos reconocidos universalmente y no siempre aprovechados para atraer la visita de extranjeros. Los recursos turísticos necesitan ser transformados en atractivos turísticos mediante los instrumentos de conversión pertinentes (instalaciones, relatos y actividades) a fin de optimizar su magnetismo. Esa operación es imperiosa a los efectos de revertir el vergonzante saldo turístico negativo de la región y coadyuvar a reducir las desigualdades socioeconómicas. Los beneficios económicos del turismo receptivo, sumados a la proyección de una imagen regional positiva a través del turismo, incrementarían la inserción internacional y el margen de maniobra de nuestros países. El cambio desde el poder puede ser un camino individual o colectivo. La opción de transitarlo conjuntamente obliga a evaluar las alternativas de relacionamiento coordinado por parte de los Estados sudamericanos. Algunos organismos regionales prevén áreas específicas de turismo, ciertos progresos han acontecido y muchos proyectos no trascienden la intención. A continuación, se esbozan opciones a fin de avanzar en este sentido:

- Crear espacios de investigación científica del turismo en vinculación con organismos relevantes de la región en términos de producción de conocimiento (CEPAL, ILPES, Convenio Andrés Bello).
- Crear un observatorio turístico avalado por la OMT, como cuentan otras regiones, a fin de contar con datos continuos y homogéneos para medir indicadores sugeridos por los Objetivos de Desarrollo Sustentable (Objetivos 8, 12 y 14) y a fin de conocer el fenómeno en la región en perspectiva económica, social, ambiental y cultural.
- Armonizar estudios de grado en turismo, diseñar posgrados entre universidades sudamericanas y certificar TedQual.

- Hacer estudios comparados intrarregionales de planes de desarrollo de destinos turísticos (nacionales y subnacionales, integrales y sectoriales).
- Hacer estudios comparados de oferta de servicios y de recursos/atractivos respecto de otros continentes.
- Relevar recursos turísticos relevantes: observar esmero en la identificación de intangibles, muebles y humanos, dado que no es una práctica extendida.
- Financiar la edificación y construir instalaciones a fin de favorecer la experiencia con los recursos tangibles (miradores, cablecarril, funicular, mesas y asientos, embarcaderos, baños, bebederos, parrillas, centros de interpretación).
- Desarrollar relatos y actividades para facilitar la interpretación y la participación en el vínculo turista-recurso.
- Aumentar la conectividad aérea en la región entre destinos turísticos y urbes emisoras, sean capitales nacionales o ciudades secundarias.
- Identificar y gestionar declaraciones UNESCO para bienes tangibles e intangibles del patrimonio natural y cultural.
- Diseñar productos turísticos integrados y bioceánicos a partir de recursos compartidos y de bienes plurinacionales patrimonio de la UNESCO.
- Apoyar a operadores de la región para el aprovechamiento del turismo antártico.
- Armonizar normativa turística (alojamiento, actividades de aventura, etc.).
- Armonizar sistemas de calidad y desarrollar un sello de calidad sudamericano.
- Desarrollar una marca Sudamérica y estrategias promocionales conjuntas.
- Instituir una distinción o reconocimiento prestigioso para recursos, servicios y destinos de la región y del mundo.
- Generar líneas de financiamiento para establecimientos y parajes amigables con el ambiente.
- Avanzar en un visado de validez regional para sudamericanos y extranjeros.
- Facilitar viajes intrarregionales a ciudadanos sudamericanos (intercambios, pasantías, promociones, estancias de investigación).
- Analizar tratados turísticos bilaterales de Estados sudamericanos.
- Coordinar organismos regionales con áreas de turismo o conformar un tratado/organismo sudamericano de turismo.

Todas estas opciones son posibilidades abiertas para el desarrollo del turismo en Sudamérica en forma conjunta o, al menos, binacional.

### Referencias bibliográficas

ACERENZA, M. Á. (1995). *Administración del Turismo. Conceptualización y organización. Vol. I*. México: Trillas.

DUROSELLE, J.-B. (1998). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

HALL, C. M. (1990). *Tourism and Politics. Policy, Power and Place*. West Sussex: Wiley.  
MATHIESON, A. y WALL, G. (1990). *Turismo. Repercusiones económicas, físicas y sociales*. México: Trillas.

NAVARRO, D. (2009). Marca País: producción de conocimiento situado. En *VII Jornadas de Investigación del IDICSO-Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Buenos Aires.

NAVARRO, D. (2010). *Imagen turística argentina. Política turística y política exterior*. Mendoza: Universidad del Aconcagua.

NAVARRO DRAZICH, D. (2014). El turismo internacional desde las teorías de las Relaciones Internacionales. *Investigaciones Turísticas*, 8, pp. 140-164.

NAVARRO, D. (2015). Recursos turísticos y atractivos turísticos: conceptualización, clasificación y valoración. *Cuadernos de Turismo*, 35, pp. 335-357. [doi: 10.6018/turismo.35.221641](https://doi.org/10.6018/turismo.35.221641)

NAVARRO-DRAZICH, D. (2020). El diagnóstico de los destinos turísticos. En Diego Navarro-Drazich (Dir.), *Planificación Turística I. Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino* (pp. 15-20). Mendoza: Editorial de la Universidad del Aconcagua.

NYE, J. S. (1990). *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. Nueva York: Basic Books.

NYE, J. S. (2001). *The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford: Oxford University Press.

NYE, J. S. (2004). *Soft power. The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.

ONU-IDH LAC · Organización de Naciones Unidas (2016) *Informe de Desarrollo Humano de Latinoamérica*. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP\\_RBLAC\\_IDH2016Final.pdf](https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf)

ONU-IDH · Organización de Naciones Unidas (2019) *Informe de Desarrollo Humano*. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)



SEITZ, M. (1993). *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

SEITZ, A. M. (2003). *El MERCOSUR POLÍTICO, fundamentos federales e internacionales*. Buenos Aires: Fundación Juan Pablo Viscardo.

WILLIAMSON, J. G. (2015). Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling?. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16, pp. 1-40. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w20915>

### Sitios web consultados

ALADI · Asociación Latinoamericana de Integración, 2020, <http://www.aladi.org/sitioaladi/>  
AM · Aeropuertos del Mundo, 2020, <https://www.aeropuertosdelmundo.com.ar/americaelsur/>

AP · Alianza del Pacífico, 2020, <https://alianzapacifico.net/#>

Banco Mundial, 2020, <https://datos.bancomundial.org/>

BN · Biblioteca Nacional, 2020, <https://www.bn.gov.br/explore/premios-literarios/premio-camoes-literatura>

Cervantes · Premios Cervantes, 2020, <http://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/libro/premios/listado-de-premios/cervantes/presentacion.html>

CIC · Comité Intergubernamental Coordinador de Países de la Cuenca del Plata, 2020, <https://cicplata.org/es/>

CNT-Hoteles · Condé Nast Traveler, 2020, <https://www.cntraveler.com/gallery/the-best-hotels-in-the-world>

CNT-Islas · Condé Nast Traveler, 2020, <https://www.cntraveler.com/galleries/2014-10-20/top-30-islands-in-the-world-readers-choice-awards-2014>

CNT-Países · Condé Nast Traveler, 2020, <https://www.cntraveler.com/story/top-countries-in-the-world>

CNT-Resorts · Condé Nast Traveler, 2020, <https://www.cntraveler.com/gallery/best-resorts-in-the-world>

CNT-Trenes · Condé Nast Traveler, 2020, <https://www.cntraveler.com/story/top-trains>  
Estadio Centenario, 2020, <http://www.estadiocentenario.com.uy/>

FIFA · Federación Internacional de Fútbol Asociado, 2020, <https://es.fifa.com/clubworldcup/>



GWC · Grandes Capitales del Vino (2020) Recuperado de <https://www.greatwinecapitals.com/>

HPPI · Henley & Partners Passport Index (2020) Recuperado de <https://www.henleypassportindex.com/passport>

IATA · Asociación Internacional de Transporte Aéreo (2020) Recuperado de <https://www.iata.org/en/about/members/airline-list/?search=&region=The+Americas&ordering=Alphabetical>

Latindex (2020) Recuperado de <https://www.latindex.unam.mx/latindex/tablaSubtema>

Laureus · Premio Laureus (2020) Recuperado de <https://www.laureus.com/>

LHW · The Leading Hotels of the World (2020) Recuperado de <https://es.lhw.com/find-a-hotel/browse-by-list/hotels-in-south-america>

LP · Lonely Planet (2020) Recuperado de <https://www.lonelyplanet.es>

Mercosur · Mercado Común del Sur (2020) Recuperado de <https://www.mercosur.int/temas/turismo/>

Michelin (2020) Recuperado de <https://www.viamichelin.es/>

N7W · Nuevas Siete Maravillas del Mundo Moderno (2020) Recuperado de <https://new7wonders.com/>

NatGeo · National Geographic (2020) Recuperado de <https://www.nationalgeographic.com/travel/features/best-trips-2020/>

Nobel · Premio Nobel (2020) Recuperado de <https://www.nobelprize.org/>

OG · Juegos Olímpicos (2020) Recuperado de <https://www.olympic.org/olympic-games>

OMT-TedQual · Organización Mundial del Turismo (2020) Recuperado de <https://www.unwto.org/es/institutions-unwtotedqual-certified-programmes>

Oscars · Premios Oscars (2020) Recuperado de <https://www.oscars.org/>

OTCA · Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (2020) Recuperado de <http://www.otca-oficial.info/home>

Parlatino · Parlamento Latinoamericano (2020) Recuperado de <https://parlatino.org/comunidad-de-estados/>

PrincesaAsturias · Premio Princesa de Asturias (2020) Recuperado de <http://www.fpa.es/es/premios-principe-de-asturias/>

Pritzker · Premio Pritzker (2020) Recuperado de <https://www.pritzkerprize.com/>





T+L · Tourism+Leisure (2020) Recuperado de <https://www.travelandleisure.com/worlds-best>

TA-Aerolíneas · TripAdvisor (2020) Recuperado de <https://www.tripadvisor.com.ar/TravelersChoice-Airlines>

TA-Hoteles · TripAdvisor (2020) Recuperado de <https://www.tripadvisor.com.ar/TravelersChoice-Hotels>

TA-Parques · TripAdvisor (2020) Recuperado de <https://www.tripadvisor.com.ar/TravelersChoice-Attractions>

TA-Restaurantes · TripAdvisor (2020) Recuperado de <https://www.tripadvisor.com.ar/TravelersChoice-Restaurants>

UNESCO-Biosfera · Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020) Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371003>

UNESCO-Ciudades · Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020) Recuperado de <https://es.unesco.org/creative-cities/creative-cities-map>

UNESCO-Geoparques · Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020) Recuperado de <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/unesco-global-geoparks/list-of-unesco-global-geoparks/>

UNESCO-Idiomas · Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020) Recuperado de <http://www.unesco.org/languages-atlas/index.php>

UNESCO-Intangible · Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020) Recuperado de <https://ich.unesco.org/es/explora&display=domain#tabs>

UNESCO-Tangible · Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020) Recuperado de <https://whc.unesco.org/es/list/>

W50B · The World 50 Best (2020) Recuperado de <https://www.theworlds50best.com/>

WTA · World Travel Awards (2020) Recuperado de <https://www.worldtravelawards.com>

WTTC · Consejo Mundial del Viaje y el Turismo (2020) Recuperado de <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-data/>

#### *Cómo Citar*

NAVARRO-DRAZICH, D. (2021). Realidades y potencialidades del turismo en Sudamérica: hacia políticas regionales concertadas. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 33 (jul-dic), 56-80



## COMENTARIO

### EL ASEDIO CULTURAL: LA PLURINACIONALIDAD BOLIVIANA FRENTE A TRES PROCESOS ELECTORALES

Ezequiel Filgueira Risso\*

#### Resumen

Se recurre al caso del asedio cultural sufrido por los pueblos indígenas de Guatemala en los años setenta y ochenta para explicitar, por un lado, la continuidad de lógicas estratégicas y políticas coloniales en la actualidad y por el otro, su manifestación en el golpe de estado que precipitó violentamente la salida del gobierno del ex presidente de Bolivia, Evo Morales, en noviembre de 2019. En ese orden de cosas, se realiza una aproximación al significado y las implicancias de las innovaciones estatales promovidas por los procesos autonómicos de los pueblos indígenas y campesinos de Bolivia, consagradas por la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de 2009. Luego, se abordan sucintamente los procesos electorales en la Organización de Estados Americanos, Bolivia y los EE.UU. desarrollados a lo largo del 2020 para facilitar la comprensión de las activas resistencias internas y externas que continúan despertando las demandas por la profundización de la Plurinacionalidad. Dada la ubicuidad y la intensidad de tales resistencias se propone retomar la figura del asedio cultural como hipótesis explicativa de las estrategias que obstaculizan este proceso histórico y que pretenden relegarlo a un mero ejercicio constitucional.

**Palabras claves:** Interculturalidad – Plurinacionalidad – Transformación estatal – Autonomías indígenas – Partido Movimiento al Socialismo – Bolivia – Política exterior – Regionalismo

#### Abstract

The case of the cultural siege suffered by the indigenous peoples of Guatemala in the seventies and eighties is used to explain, on the one hand, the continuity of strategic logics and colonial policies in the present. On the other, its manifestation in the coup that violently precipitated the resignation of the government of former Bolivian president, Evo Morales, in November 2019. In that order of things, an approach is made to the meaning and implications of the innovations promoted by the autonomous processes of the indigenous and peasant peoples of Bolivia, enshrined in the new Political Constitution of the Plurinational State of 2009. Then, the electoral processes of the OAS, Bolivia and the United States developed throughout the of 2020 are briefly addressed to facilitate understanding of the active internal and external resistance generated by the demands for the deepening of Plurinationality. Given the ubiquity and intensity of such resistances, it is proposed to retake

---

\* Especialista en Política y Gestión Cultural (Universidad de Girona y FLACSO Argentina); correo electrónico: [ezequielr@gmail.com](mailto:ezequielr@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3539-5263>. El autor agradece los comentarios de las y los referís por su valor para la construcción del presente texto.



the figure of the cultural siege as an explanatory hypothesis of the strategies that hinder this historical process, and that seek to relegate it to a mere constitutional exercise.

**Key Words:** Interculturality – Plurinationality – State transformation, Indigenous autonomies – Movimiento al Socialismo Party – Bolivia – Foreign policy – Regionalism

TRABAJO RECIBIDO: 27/08/2020 - TRABAJO ACEPTADO: 15/03/2021



## Introducción

Cuando pienso en los hechos trágicos sucedidos recientemente en Bolivia —me refiero al golpe de Estado de finales de 2019 que precipitó violentamente la salida del ex presidente Evo Morales y del partido Movimiento al Socialismo (MAS) del gobierno— me asalta una imagen hiperbólica, como una breve aproximación artístico-cultural a ese escenario político y social complejo; salvando las evidentes distancias entre la Guatemala de los setenta y el Estado plurinacional de hoy. Pero, sin dudas, tanto el asedio a los Mayas ixiles de Guatemala, ejercido desde 1978 a 1984, como las implicancias de tres procesos electorales que tuvieron lugar a lo largo del 2020 y que debieron enfrentar —de una manera u de otra— los pueblos indígenas de Bolivia, facilitan la comprensión de la cultura ya no como instancia de representación de la realidad a través de objetos bellos sino como un dispositivo para el ejercicio del poder (AGAMBEN, 2014) y para la dominación, incluso subjetiva, en el más franco de los sentidos. Es decir, como un instrumento reaccionario, que se opone a la innovación y la diferencia, según lo plantea Guattari desde el esquizoanálisis (Guattari Y Rolnik, 2013).

Aproximarse al significado de las autonomías indígenas y su vinculación con el proceso de transformación estatal de Bolivia, encarado por la Asamblea Constituyente desde 2006 a 2009 —que condujo al establecimiento de la plurinacionalidad y la Nueva Constitución Política del Estado—, ayudaría a comprender no sólo el nivel de creatividad e inteligencia social desplegada por los movimientos indígenas y campesinos bolivianos, sino las intensas resistencias internas y externas que despertaron. Es el *factotum* autonomías indígenas una síntesis de procesos de singularización económico, político y socio-cultural de Bolivia, que ponen de manifiesto el deseo por otro tipo de sociedad, que se articula con otros procesos de la región. Por ello, también, un tema que debieron y deberán atender todos los actores antes, durante y después de los procesos electorales de la Organización de Estados Americanos (OEA), Bolivia y de los EE.UU. Procesos electorales que, además, dejaron ver su articulación estratégica tomando la apariencia de un significativo asedio cultural.

A partir de lo mencionado, en el primer apartado se presentará el caso de los Mayas ixiles de Guatemala recurriendo como fuente al trabajo de investigación interdisciplinaria realizado por el colectivo *Forensics Architecture*. Se enuncia la sintonía de la lógica estratégica y política implementada en los años setenta y ochenta por las fuerzas armadas de Guatemala y los EE.UU. con las de la colonización europea para explicitar, por un lado, la continuidad de procesos de larga data en la actualidad. Por el otro, su manifestación en el golpe de estado que precipitó violentamente la salida del ex presidente de Bolivia, Evo Morales, del gobierno en noviembre de 2019. Luego, en ese mismo contexto, se realizará una aproximación al significado y las implicancias de los procesos autonómicos de los pueblos indígenas y campesinos de Bolivia, y a la consagración de la plurinacionalidad en la nueva Constitución Política del Estado de 2009, para facilitar la comprensión de las activas resistencias internas y externas que despiertan. En segundo apartado, se abordará sucintamente los procesos electorales de la OEA, Bolivia y los EE.UU. desplegados a lo largo del 2020, para explicitar la ubicuidad de tales resistencias a las innovaciones promovidas por los pueblos indígenas bolivianos, así como la intensidad de sus fuerzas que configuraron el asedio de la monocultura dominante.

## 1. El significado de las autonomías indígenas

En el libro *Hacia una estética investigativa* (MACBA y MUAC, 2018) el colectivo artístico-científico Forensics Architecture da cuenta de las motivaciones y la extensión de la violencia ejercida por las fuerzas armadas de Guatemala sobre el pueblo Maya ixil en la región de El Quiché, en los años setenta y ochenta. Violencia que en el año 1999 fue caracterizada por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) como actos de genocidio aislados, y no como la culminación de un proceso de colonización secular, como sí lo definieron el historiador estadounidense Greg Grandin y como probó, a través de evidencias arquitectónicas y ambientales, el colectivo *Forensic Architecture*.

Citando casi textualmente la publicación de *Forensic Architecture* (Macba y Muac, 2018), los ixiles fueron desplazados gradualmente por el proceso de colonización desde las zonas fértiles hacia las tierras más rigurosas, desde donde continuaron ejerciendo su autonomía basada en la co-construcción<sup>1</sup> de la selva a través de pequeños jardines de subsistencia producidos alrededor de sus casas dispersas por el territorio, hasta allí un bien común. Esta autonomía, que no los convertía ni en ciudadanos ni en partícipes de la economía nacional a los ojos del Estado, fue percibida por su ejército como amenaza a la soberanía. Motivos por los que se intensificó la represión militar con el fin de destruir algo más que las condiciones ambientales de las que dependían los modos de vida de los ixiles y, de esta forma, ponerlos bajo control estatal. En el lenguaje casi cibernético de la Guerra Fría, se catalogó a las comunidades como células comunistas infiltradas, a las aldeas como la base material de una insurrección y al pueblo como subversivo. Un entorno que, además, escapaba al control del ejército estadounidense, junto con otros escenarios del Caribe, y que sirvió de justificación para el desarrollo de un taxativo plan de reorganización territorial basado en la construcción de polos de desarrollo donde se relocalizó a los sobrevivientes y se les entrenó en técnicas modernas de cultivo. El colectivo Forensic Architecture enfatiza la sintonía entre la lógica estratégica y política de estas fábricas transparentes (Comeron, 2007), y la estrategia de los colonizadores españoles, a saber: la concentración del pueblo indígena disperso para la ampliación de la frontera del desarrollo.

En otro orden de cosas, y en un contexto completamente diferente, pero compartiendo algunos temas centrales —como buena parte de los países latinoamericanos—, ¿podríamos imaginar a un referente social de uno de esos polos de desarrollo modelo saliendo a disputar el poder político en nombre de sus movimientos sociales indígenas y campesinos hasta llegar a la presidencia? Suena inverosímil y emocionante a la vez. Todos querríamos ser esa persona; hasta ahí. Sin embargo, ¿qué representaría ese referente si se lo denunciara *a posteriori* de implementar políticas en contra de sus propios movimientos? Es por eso que resulta inverosímil escuchar y leer los cuestionamientos de esos movimientos a Evo Morales y al partido MAS desde su ascensión al gobierno a finales del 2005. Considerando, incluso, que durante de la última década se acusó al gobierno del MAS de haberse ‘derechizado’ o de que el propio MAS hablara de su gestión en términos de modelo

---

<sup>1</sup> Se habla de co-construcción de la selva considerando el estatus de organismo vivo y sujeto de derechos que diferentes pueblos le reconocen a la naturaleza, siendo las constituciones de Ecuador y de Bolivia dos ejemplos de institucionalización estatal que incorporan esa visión integral de la vida y, por lo tanto, obligan a una modificación de la actual relación socioambiental.



de transición a modo de argumentación sobre el cambio de dirección respecto de la comprometida desde los tiempos previos a la Constitución Política del Estado Plurinacional. También impresiona que buena parte de los medios de comunicación presenten a Evo Morales y al MAS como disidentes del sistema democrático, y en segundo lugar —y tímidamente— como los implementadores de políticas con efectos democratizadores a nivel social —un avance para nada menor<sup>2</sup>— pero no como lo contrario, obturando un campo inmenso de la realidad. Quizá por la complejidad que implica presentar los cuestionamientos al MAS desde sus propias bases e introducir a la audiencia al inmenso universo cultural boliviano —que hasta podría catalizar formas de identificación en ellas—, o quizá por simple interés. Situar a ‘los siempre malos’ del lado de ‘los eternos buenos’ obliga a resignificar a los segundos y habilita a formular algunas preguntas sobre sus intereses y motivaciones. Sucediendo lo mismo pero a la inversa. Presentación parcial y sin matices que también idealiza a Evo Morales y al MAS como los siempre buenos. Es decir, un gobierno progresista que lucha por la autonomía y los derechos culturales de los pueblos indígenas de Latinoamérica. Idealización alimentada por la amplia parafernalia cultural desplegada para presentarse a sí mismos como defensores de los intereses de tales pueblos; siendo los actos oficiales del Estado Plurinacional y el plano multilateral, como los foros de las Naciones Unidas, ejemplos en el que la instrumentalización de su identidad y simbología fue muy visible y redituable<sup>3</sup>.

Más allá de la disputa narrativa de las dos idealizaciones, lo cierto es que a esta altura no se trata de acusaciones injustificadas de algunos movimientos sociales locales que afirman que el MAS implementó políticas anti-indígenas, en tanto se dirigieron en sentido inverso al proceso pre-constituyente<sup>4</sup> que los llevó al gobierno, sino de hechos constatables y analizados largamente en la literatura especializada. Sucesos que no sólo produjeron el debilitamiento de los movimientos populares y sus bases de sustentación, sino que habilitaron su reconfiguración junto con la del escenario político en su conjunto (CEDLA, 2020; Chávez León, 2008; Díaz Cuellar, 2019; Jiménez Cortéz, 2017). Los efectos de tales reconfiguraciones fueron diversos y se cristalizaron según las coyunturas, pero sin duda reforzaron el carácter “abigarrado” de las sociedades bolivianas.

Uno de los casos paradigmáticos lo constituyen las disputas por la construcción de la carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (Archivo Documental Isiboro Sécure, 2019), entre las que se cuentan la realización de la VIII Marcha por la Vida, el Territorio y la Dignidad de los Pueblos en 2011, que abrió un nuevo ciclo de conflictividad política. La proyección del tramo carretero, que buscaría unir el Oriente con el Occidente de Bolivia para conectarla con Brasil, Perú y el mercado asiático, amenazó el futuro del bosque amazónico —donde se superponen un corredor de biodiversidad y una

---

<sup>2</sup> La doctora en Sociología Política Maristella Svampa aborda la compleja situación descrita integralmente en su libro *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo* (2016).

<sup>3</sup> López Flores, P. se refiere en *¿Un proceso de descolonización o un período de recolonización en Bolivia?* (2018) a la neutralización de los horizontes de la descolonización, los procesos autonómicos indígenas y la plurinacionalidad por parte del gobierno de Evo Morales y de su partido MAS, tras su relegación a una “simple retórica estatal folklorizada y despolitizada”.

<sup>4</sup> A modo de cronología que facilite la ubicación temporal, de 1930 a 1982 dominaba el capitalismo industrial, y de 1982 a 1995 se da la reestructuración capitalista, facilitada por la modernización de las instituciones del Estado (Gómez Leyton, 2017). La “guerra del agua”, la “guerra del gas” y el ascenso al gobierno del MAS se dan entre el 2000 y el 2005. El protagonista central de este ciclo de rebeliones es el movimiento indígena y campesino (Chávez León, 2008). La Asamblea Constituyente se inicia en 2006 y se cierra en el 2009, y da lugar a un nuevo orden político-institucional establecido por la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional.



franja petrolera— y de las comunidades indígenas de los pueblos moxeños, yuracarés y chimanes.

Los intercambios entre estas posiciones básicas enfrentadas —una en defensa del parque nacional y de los derechos de sus comunidades indígenas y la otra a favor de la carretera que buscaría reforzar el proyecto industrializador y neoextractivista— generaron dos efectos relevantes señalados por Jiménez Cortés (2017). Efectos que exigirán, en el futuro, una mirada retrospectiva y su re-significación a la hora de analizar diversos sucesos, como el rechazo a la reelección indefinida de Morales por medio del referéndum del 2016 o aquellos que marcaron su salida trágica del gobierno en 2019. Por un lado, la tensión que la VIII Marcha ejerció sobre el gobierno, poniendo de manifiesto las contradicciones de los diversos proyectos políticos populares que se articularon débilmente durante el proceso pre-constituyente bajo la figura del Pacto de Unidad, que le permitió al MAS alcanzar el poder en 2005 pero que no resolvió las diferencias internas de sus bases. Por el otro, y tras estas movilizaciones, el quiebre de esa alianza estratégica de los sectores populares y su división en dos bloques representativos, a saber: los movimientos indígenas y originarios —que desarrollaron una propuesta política conjunta como alternativa crítica al gobierno— y los movimientos campesinos y cocaleros —bajo el control MASista y del ejecutivo—, cada parte representada orgánicamente por diferentes organizaciones.

El núcleo de los cuestionamientos a las políticas del MAS que ponen en riesgo el futuro de las comunidades indígenas consiste, según Makaran (2018), en la imposición identitaria y cultural del nacionalismo; la cooptación y persecución de las organizaciones sociales como ambición del monopolio político que —mediante el clientelismo, las persecuciones y la criminalización de las protestas, entre otras prácticas— promueve la centralidad del Estado nación frente a la propuesta del ejercicio horizontal del plurinacionalismo, así como el neoextractivismo y neodesarrollismo como políticas de despojo y etnocidio. Estas críticas representan, según la autora, los tres frentes de disputa autonómica. Es decir, el reclamo por un cambio de modelo político —en tanto rechazo al liberalismo—, económico —en tanto rechazo al capitalismo— y cultural —en tanto rechazo al monopolio cultural criollo-mestizo— al que se hace referencia, con muchas contradicciones, en la nueva constitución del Estado Plurinacional.

Profundizando en esas críticas, es útil agregar que, por un lado, el tema de las reservas de gas y de la reivindicación de la autonomía se encuentran en el centro de la política boliviana y es inevitable que tengan un impacto sobre sucesos venideros (Assies, 2006). Por el otro, que las organizaciones indígenas y campesinas proponen las ‘autonomías indígenas’ como respuesta defensiva ante el avance de las oligarquías conservadoras (Chávez León, 2008) que reivindican la conformación de ‘departamentos autónomos’ y la separación del resto del país para asegurarse la propiedad de la tierra y las exportaciones de gas a México y a los EE.UU., a través del territorio chileno. Esta ofensiva cívico-empresarial que desconoce el derecho de autogobierno y al manejo de recursos naturales de las organizaciones indígenas (Chávez León, 2008) da lugar a una tensión de significados entre ambas propuestas. Los sectores populares resignifican la noción de autonomía y la disputan para situarla en el centro de su propuesta de transformación del Estado y su camino hacia su descolonización, al buscar incluir otras formas de hacer política, como las prácticas no liberales excluidas por la monocultura dominante.

Estas demandas indígenas, campesinas y populares que buscan hacer efectiva y materializar democráticamente la Plurinación, es decir una nueva forma estatal, constituyen

la osadía más significativa planteada por los sectores subalternos y dominados desde la revolución francesa de 1789 (Gómez Leyton, 2017) y una experiencia histórica (Chávez León, 2008). Porque serán parte de las demandas del futuro es importante destacar que las propuestas elaboradas por estos sectores antes del inicio de las sesiones de la Asamblea Constituyente —en 2006— incluían, según Chávez León (2008), cuatro temas fundamentales que aluden a la estructura del Estado: división política administrativa —para discutir los poderes departamentales y municipales gestionados por las oligarquías—, “autodeterminación de los pueblos” —que más tarde se llamó “autonomía” y luego “estatutos autonómicos indígenas”—, Estados Plurinacional y Asamblea parlamentaria unicameral. Más allá de la deriva que siguió cada tema, entre sus significaciones se juega el fin de la dominación colonial-europea por vía de la inclusión y la participación de los pueblos indígenas, quienes nunca tuvieron “existencia constitucional”, y con ello superar la condición de “Estado fallido”, de “Nación ficticia”. Es decir, se trata de la superación de una de las contradicciones históricas fundamentales que las veinte coyunturas constituyentes anteriores no resolvieron (Gómez Leyton, 2017; Zaffaroni, 2020). Es por eso que la obstaculización de este proceso histórico por el MAS, convirtiéndolo en un ejercicio constitucional, folclorizante y despolitizado (Jiménez Cortéz, 2017; López Flores, 2018) ha generado tantas resistencias de los movimientos sociales y jugó un rol central en el devenir del Proceso de cambio, como se autodeclaró la gestión del MAS.

Son estas críticas, inimaginables, extremadamente profundas —porque hunden sus argumentos hasta las raíces de la cultura indígena y la historia boliviana—, las que habilitan a preguntarse hasta qué punto resultaron el verdadero *factotum* que desencadenó, tras el desgaste producido por tres mandatos presidenciales, la salida de Evo Morales y del MAS del gobierno en noviembre de 2019, que cedió el paso a los demás eventos trágicos, aunque no estuvieran estratégicamente relacionados con estos últimos. Entre ellas, la disputa por la autonomía y el tipo de respuestas ofrecidas a cambio, “el quid de la cuestión y el eje alrededor del cual se articula el actual conflicto entre los pueblos indígenas y el Estado Plurinacional” (Makaran, 2018). Es por ello que para entender lo sucedido en Bolivia ayudaría observar el retroceso del apoyo popular al MAS —o, más bien, su fluctuación según las diversas circunstancias— y el intenso sentimiento de traición de los movimientos sociales indígenas, cuyo soporte hubiera constituido —quizá— una barrera de contención y un mecanismo de defensa adicional frente a las amenazas internas y externas que sí fueron efectivas en el pasado.

En 2009 las élites se declararon en abierta rebeldía contra el nuevo orden político-institucional establecido por la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional. Esos intentos desestabilizadores fueron rechazados y resistidos por “la plebe” y careció del apoyo de las instituciones y de otros actores estratégicos como los sectores medios y las Fuerzas Armadas. También los países de la región latinoamericana se movilizaron bajo el marco institucional de la UNASUR contra la sublevación cívico-política. Intentona golpista que contaría con el apoyo de los EE.UU. a través de su embajada (Gómez Leyton, 2017; Morales, 2019; Trotta, 2018). Hecho que abonó a la tirantez que caracterizó la relación bilateral entre ambos países desde la gestión del MAS y que delineó la continuidad de la estrategia de política exterior estadounidense a lo largo de las gestiones de Bush, Obama y Trump.

Así, las autonomías indígenas son una síntesis de procesos de singularización económico, político y socio-cultural de Bolivia —entendidos como el desarrollo de modos de sensibilidad existencial que coincide con un deseo por otro tipo de sociedad (Guattari y Rolnik, 2013)—, que se articula con otros procesos de la región. Es, por ello, un tema que



debieron y deberán atender todos los actores antes, durante y después de los tres procesos electorales desplegados en el curso del 2020 —a saber, el de la Organización de Estados Americanos (OEA), Bolivia y los EE.UU.— y cuyas resistencias a esas búsquedas podrían configurar un significativo asedio cultural.

## 2. El asedio cultural y los tres procesos electorales

Parafraseando a Assies, la Plurinacionalidad se encuentra en el centro de la vida política de Bolivia y será inevitable que participe del juego de su futuro. Su construcción, abierta e impredecible, irá planteando los nuevos desafíos internos y externos hacia su definición como democracia poscolonial o anticolonial (Gómez Leyton, 2017).

De cara a esa definición pareciera necesario observar los efectos y el devenir de la correlación entre las transformaciones experimentadas en el ámbito doméstico —tanto en los postulados ideológicos como en materia político-económica— y el proceso de ajuste y reestructuración de la agenda exterior del país (Ceppi, 2014).

El giro que la política exterior de Morales realizó en sus trece años de gestión estableció un punto de inflexión respecto de los gobiernos anteriores. A partir de los principios y objetivos que la sustentaron, la función otorgada a los espacios multilaterales como ámbitos de demandas y la selectiva diversificación de los vínculos bilaterales (Ceppi, 2014; Querejazu Escobari, 2014) logró mantener la compleja escena interna lo suficientemente cohesionada, así como escaló la tensión de algunas de las relaciones bilaterales más destacadas con diferentes resultados, como con los EE.UU.

La relación de reciprocidad entre política exterior y la doméstica se caracterizó por la articulación de un discurso indigenista, ambientalista y antiimperialista con la intensificación de la impronta política e ideológica que se expresa en la participación del proyecto bolivariano y el respeto por los liderazgos de Hugo Chávez y de los Castro. A ello se suma la diversificación de sus relaciones bilaterales, como los vínculos con China, Rusia e Irán, junto con las pulidas afinidades con los gobiernos progresistas de Ecuador, Argentina y Brasil, sucediendo lo contrario con los socios estadounidenses en la región, como Chile y Colombia.

Esta compleja trama de vínculos y de orientaciones que configuran el giro de las agendas de los gobierno de Morales respecto de sus antecesores, que encontraría su basamento en la cultura y la historia de su país, tornaron hostil y conflictiva la relación con los EE.UU. que, según Morales, no ha dejado de perseguirlo y estigmatizarlo. Entre los motivos Morales cuenta su pertenencia a los movimientos sociales indígenas y campesinos cocaleros, que sirvió de base para la promoción de forzadas asociaciones con el terrorismo y el narcotráfico (RT, 2015; Morales, 2020).

En el contexto de una crisis bilateral que fue intensificándose, Morales acusa a los EE.UU. de aplicar una política injerencista y colonial en su país y en la región. Entre esas acusaciones, que también tienen lugar en diferentes ámbitos internacionales —como la VII Cumbre de las Américas de 2015 y la Asamblea General de la ONU de 2016<sup>5</sup>—, se cuentan

---

<sup>5</sup> RT (2015) “La histórica VII Cumbre de las Américas en Panamá”. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/171644-septima-cumbre-americas-panama>. Fecha de consulta 6/2020. TeleSur TV (2016) “Evo Morales denuncia que EE.UU. intenta desestabilizar América Latina”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1bQUO63owtA>. Fecha de consulta 6/2020.



plantear la desaparición de Bolivia en 1959 (Trotta, 2018); realizar espionaje político y promover el divisionismo para conspirar contra la democracia junto con las élites, como en el golpe de estado fallido del 2009 (Ceppi, 2014; Trotta, 2018; Weisbrot, 2011) que motivó la actuación de la UNASUR en la defensa del presidente Morales y concluyó con la expulsión del embajador de los EEUU en La Paz y la suspensión por tiempo indefinido de las actividades de la DEA; la negativa de extradición del ex presidente de Bolivia, Sánchez de Lozada, por parte del gobierno de Obama; la falta de transparencia en el uso de dinero de la USAID en el país, que es expulsada del país acusada de impulsar proyectos de desarrollo con fines políticos y de dividir las organizaciones sociales (Ceppi, 2014; Morales, 2020; Weisbrot, 2011). En otras palabras, de realizar intentos sistemáticos para desestabilizar el Proceso de Cambio del MAS (Ceppi, 2014; El Mundo, 2008; Los Tiempos, 2008; Weisbrot, 2011), de los que la promoción del golpe de estado de noviembre de 2019, con la complicidad de la Misión de Observación Electoral de la OEA y la de su secretario general serían otro ejemplo más (Saltalamacchia Ziccardi, 2020; Salazar, 2020).

Es necesario detenerse en las críticas a la OEA porque, además de pasar de largo demasiado rápido en la opinión pública, según algunas evidencias resulta factible suponer que su controvertida participación en el proceso electoral de octubre y noviembre de 2019 influyó de forma decisiva en la ruptura del orden constitucional en Bolivia. También porque esa participación podría considerarse un indicador de la calidad del sistema interamericano, del cual es una de las instituciones centrales, y un factor que influirá tanto en las agendas doméstica y de política exterior de Bolivia como en los equilibrios de poder de la región promoviendo la profundización de su fragmentación.

Entre las razones de los cuestionamientos internacionales al desempeño de asistencia técnica de la Misión de observación electoral (MOE) de la OEA y al de su Secretario General, Saltalamacchia Ziccardi (2020) y Salazar (2020) listan la descalificación apresurada de los resultados preliminares oficiales, decisión que luego nunca revisaron; la metodología estadística utilizada por la MOE para proyectar los resultados de la primera vuelta electoral, que fue discutida y refutada por expertos en estadística electoral de instituciones de primera línea como el MIT; la falta de respuesta oficial a esos cuestionamientos —como el pedido formal del gobierno de México—. Se agrega la falta de condena del Secretario General a los hechos que, según sus declaraciones configuraron “una alteración del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático de un Estado Miembro” (OEA, 2001) y su apresurada declaración, realizada en una reunión oficial de la OEA, afirmando que “en Bolivia ocurrió un golpe de Estado cuando se cometió el fraude electoral que tenía como resultado el triunfo del ex presidente Evo Morales en primera vuelta” (OEA, 2019) por medio de la cual pareció tomar parte; y, finalmente, la falta de autonomía de la MOE que depende orgánicamente del Secretario General, poniendo de manifiesto un problema de diseño institucional que se vuelve mucho más significativo cuando sus misiones ocurren cuando éste se encuentra campaña para reelegirse, hecho que introdujo serias dudas sobre la imparcialidad de su conducta.

Esta cuestionada intervención se realiza, además, en un escenario político altamente volátil delineado por la postulación formal de Luis Almagro por parte de Colombia —uno de los socios de los EEUU en la región y de tensas relaciones bilaterales con Bolivia—; por la campaña que Mike Pompeo realizó entre los países del Caribe a favor de la reelección de Almagro, como por el apoyo de Trump y su gobierno a Guaidó —en tanto opositor al proyecto bolivariano en Venezuela—, que por extensión sumó argumentos a la conflictiva relación entre Bolivia y los EE.UU. Señales que, además de reforzar las diferencias y tensar

las relaciones entre los países de la región promoviendo su desunión, parecieron advertir a su comunidad diplomática que, como sucedió en Honduras y en Haití en 2009 y 2010 (Weisbrot, 2011)<sup>6</sup> Washington y la OEA apoyaron el golpe de estado en Bolivia y que todo lo que sucedería en los siguientes meses era previsible, sino previsto.

Si el orden de los factores no logró alterar por completo el producto, porque el MAS finalmente recuperó el poder en octubre de 2020, al menos le permitió a los EE.UU. armar su juego con suficiente tiempo como para promover algunos cambios sustantivos y fortalecer su posición en la región. La articulación de los procesos electorales de la OEA, Bolivia y los EE.UU. desplegados en el curso del 2020 y sus derivas, además de mostrar la intensidad de reacciones que son capaces de despertar en la región las motivaciones de sus participantes, podrían configurar, por un lado, los horizontes y las limitaciones a corto plazo de las transformaciones de las estructuras político-institucionales de Bolivia y de las demandas sociales que reclaman su realización efectiva. Cambios que podrían resumirse bajo la Plurinacionalidad —que incluye a los procesos autonómicos indígenas como uno de sus componentes esenciales— y que son obstaculizados desde múltiples frentes. Por el otro, las consecuencias de la articulación de los procesos electorales pusieron de manifiesto, junto con la elección de un estadounidense a la cabeza del Banco Interamericano de Desarrollo en septiembre del 2020, el descalabro del sistema interamericano (Tokatlian, 2020). Un factor geopolítico estratégico en tanto busca limitar la extensión de la multipolaridad que caracteriza el escenario global a la región. Una opción que pone de manifiesto la vigencia y el ejercicio de la doctrina Monroe, refuerza las relaciones de dominación centro-periferia (Ominami, Fortín y Heine, 2020), reduce cada vez más las posibilidades de los países de superar el subdesarrollo mediante su inserción internacional y polariza a sus sociedades fragilizándolas.

#### ■ Elecciones de la Organización de Estados Americanos

La renovación del cargo de Secretario General de la OEA pareció atada a los intereses de los EE.UU. para la región, cuyo liderazgo se disputa con China y Rusia. La reelección de Luis Almagro en la 54a Asamblea General Extraordinaria<sup>7</sup> del 20 de marzo de 2020 estuvo precedida por una compleja trama de alianzas que, sin duda, seguirá muy activa en el futuro. Sobre todo considerando el rol central que desempeñó en la activación de una dinámica política que culminó con la renuncia del presidente boliviano en funciones, forzada por las Fuerzas Armadas nacionales, a pesar de la aceptación de Morales de las recomendaciones del organismo internacional súper-partes: convocar a nuevas elecciones generales y renovar la totalidad de los miembros de Tribunal Supremo Electoral (Saltalamacchia Ziccardi, 2020).

---

<sup>6</sup> Weisbrot (2011) afirma que la serie de maniobras realizadas por la administración Obama que facilitaron el derrocamiento del gobierno hondureño de Zelaya el 28 de junio de 2009 y luego impidieron su restitución, crearon una brecha entre el gobierno estadounidense y los demás países en el hemisferio. Esa brecha será reforzada, entre otros episodios, por la firma del acuerdo de cooperación militar entre los gobiernos de los EE.UU. y Colombia, que habilitará el acceso del primero a bases militares colombianas. Este caso fue tratado por la UNASUR en su reunión del 28 de Agosto de 2009, en la ciudad de Bariloche, Argentina. Una participación igual de cuestionable tendrá los EE.UU. y la OEA en las elecciones presidenciales en Haití, del 28 de noviembre del 2009, que concluirá con la habilitación para participar de la segunda vuelta de los candidatos de derecha tras bloquear al representante del gobierno en funciones y en tensas relaciones con los EE.UU.

<sup>7</sup> Organización de Estados Americanos, OEA (2020) “La Asamblea General de la OEA reelige a Luis Almagro como Secretario General y a Nestor Mendez como Secretario General Adjunto”. Disponible en: [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-026/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-026/20). Fecha de consulta 6/2020.



Sobre la trama de alianzas, por un lado, Trump no necesitó mencionar regularmente a Bolivia, quizá porque bastaba con referirse a Venezuela como líder de los Estados bolivarianos y reafirmar su posición frente a los gobiernos progresistas de la región. En esta dirección se pueden leer, entre los innumerables ejemplos, la invitación a Juan Guaidó para ser ovacionado por la Cámara de Representantes del Capitolio el día del discurso del estado de la Unión<sup>8</sup>. Allí Trump le pide al “Presidente” Guaidó que lleve su mensaje a Venezuela. Guaidó, que desde noviembre del 2019 viene apoyando el proceso interino de Bolivia con diferentes gestos, como cuando a través de la televisión estatal boliviana le comunicó a Jeanine Añez que “Bolivia es una inspiración para Venezuela” (Diario El Tiempo, 2020). Por otro lado, Trump envió al Caribe al Secretario de Estado Mike Pompeo, con la misión de reunirse con los países de la región agrupados en el bloque de la Comunidad del Caribe (CARICOM), para asegurar personalmente el apoyo a la reelección de Luis Almagro como Secretario General de la OEA (Saltalamacchia Ziccardi, 2020); ésta última, una observadora muy rigurosa del proceso boliviano, de la que Venezuela se ha retirado desde 2017, con acusaciones de Maduro al grupo con sede en Washington de ser un “peón estadounidense”. La misión de Pompeo fue valiosa para aportar los votos del Caribe, muy necesarios en una escena regional de opiniones divididas sobre el rol que desempeñar, y en la que las culturas se alistan para no dar tregua y levantar sus muros ‘transparentes’ enseñando su peor faceta: en tanto máquinas capitalísticas<sup>9</sup> de producción de subjetividad y de sujeción económica, que impiden el desarrollo de procesos de singularización y creatividad (Guattari y Rolnik, 2013).

Vale remarcar que las intervenciones de los EE.UU. en las relaciones internas del bloque CARICOM, entre las que se cuentan inversiones realizadas en algunos de sus países a cambio del apoyo a sus intereses, también tensionaron la unidad caribeña enfrentando a los países que la componen respecto de algunos temas centrales. Entre esos temas se cuenta “la crisis política, el comercio y la seguridad nacional de Venezuela” (The Guardian, 2020) —frente a los cuales CARICOM, como bloque, reconoce a Maduro como presidente e insta al diálogo con líderes de la oposición—; la mencionada renovación de autoridades de la OEA —con acusaciones de presiones a países particulares para apoyar la reelección de Almagro al frente de la organización y crear un frente contra Maduro—; y la inacción de los EE.UU. frente a la crisis climática —y su impacto regional en términos de migración—. En medio de las críticas por la selectiva reunión de Pompeo con los ministros de Asuntos Exteriores de algunos países en Jamaica, a la que se abstuvo de ir la presidenta del bloque Mia Mottley —representante de Barbados—, el Secretario de Estado de los EE.UU. dejó una frase esclarecedora que habilita múltiples lecturas: “Estados Unidos no tiene la intención de dividir CARICOM, ni ayer ni hoy... Queremos que todos los países de esta región prosperen y tengan éxito”<sup>10</sup>. Lo que sí confirma es que “integración” y “prosperidad” representan un par conceptual que se percibe como virtuoso y promisorio para quienes estén listos para alcanzarlo.

<sup>8</sup> TVV Network (2020) “Congreso de EEUU ovaciona a Juan Guaidó”. Disponible en: <https://www.youtube.com/%20?v=Uyyb3KsJNDc>. Fecha de consulta 6/2020.

<sup>9</sup> Expresión de Guattari que hace recordar a la noción de estructura centro-periferia, que utilizan Prébisch-Singer para diferenciar sistemas económicos y políticos, y referirse al deterioro de los “términos de intercambio” que benefician a los países más poderosos e industrializados y en perjuicio de los países más débiles y productores de materias primas.

<sup>10</sup> Reuters News Agency (2020) “Pompeo says U.S. not seeking to divide Caribbean bloc Caricom”. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-usa-caribbean-pompeo/pompeo-says-us-not-seeking-to-divide-caribbean-bloc-caricom-idUSKBN1ZL2BW>. Fecha de consulta 6/2020.



### ■ Elecciones del Estado Plurinacional de Bolivia

El Estado Plurinacional de Bolivia retomó la senda democrática mediante las elecciones del 18 de octubre, tras la crisis cívico-política de 2019. Con el 54,73% de los votos se impuso en primera vuelta el binomio compuesto por dos históricos del MAS, Luis Arce como presidente y David Choquehuanca como vice, seguidos por Comunidad Ciudadana (CC) del expresidente Carlos Mesa (2003-2005), con 29,16% del total de votos, y por las demás fuerzas desde más atrás<sup>11</sup>.

Las cuatro suspensiones de las convocatorias a elecciones agudizaron la incertidumbre que ya generaba el gobierno autodeclarado, cada vez con menos credenciales debido a su mala gestión de las restricciones impuestas por el COVID-19 y a la profunda violencia electoral, simbólica, económica y policial-militar ejercida contra todo aquel que pareciera adherir al MASismo (Ortiz, Molina, Rocha Fuentes, Córdova Villazón, 2020). Violencia ejercida con un espíritu revanchista y vengativo. Aunque el MAS advirtió que el gobierno de Jeanine Áñez buscaba ganar tiempo para re-articular la otrora oposición con las sucesivas postergaciones no supo cómo hacerlo, como quedó de manifiesto en la conformación de las candidaturas y en los resultados finales. Además de la reiterada imposibilidad para definir un candidato único con una propuesta de escala nacional y para todos los bolivianos, otra cuestión clave a la hora de leer los resultados de la elección sería la mala caracterización del ex gobierno, que exagera sus rasgos autoritarios, dando cuenta de una incapacidad de distinguir sus fuentes de legitimidad (Molina, 2018). Una operativa cognitivo-política compleja, porque sobre esa falta de realismo se apoyaría buena parte de los argumentos que sostendrían la validez del gobierno de Jeanine Áñez y, quizá, del apoyo internacional. En esa miopía existe, también, una fuerte carga de racismo (Ortiz, Molina, Rocha Fuentes, Córdova Villazón, 2020) sobre la que se asienta una superioridad imaginada y paradójal.

Sin más opción que dar paso a una contienda electoral inevitable, salvo que se apelara a la prescripción del MAS como último recurso, los pedidos del gobierno de Áñez para ejecutar la detención de Morales por sedición y terrorismo convocaron a los fantasmas de otras escenas, como la intervención estadounidense y de la OEA en Haití. Una vez confirmado que lo peor no sucedería, y echada a correr la elección con la presentación del binomio del MAS, la nueva interrupción del conteo de votos no llegó —esta vez— a buen puerto. Incluso, a pesar de que un año atrás la oposición interna y externa habían mostrado la capacidad de traspasar todos los límites esperables hasta salirse del marco democrático y caer en la tentación militar.

Con la holgada diferencia de votos mediante, el binomio compuesto por el ex ministro de economía y el ex canciller del MAS, Morales dio cuenta de su capacidad para interpelar a la clase media urbana y al voto indígena y campesino, balanceando las fuerzas a ambos lados de su “modelo de transición” implementado durante trece años. Su hegemonía política se puso en duda a partir del revés que significaron el rechazo a la candidatura de Morales por medio del referéndum del 2016 y a una solución de muy baja legitimidad que significó el quiebre de una tradición jurídica. El descontento masivo frente a la habilitación sin límites para la reelección de Morales se hizo carne en los injustificables sucesos trágicos

---

<sup>11</sup> Órgano Electoral Plurinacional (2020) “Tribunal Supremo Electoral publica los resultados oficiales de las Elecciones Generales 2020”. Disponible en: <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/tse-publica-los-resultados-oficiales-de-las-elecciones-generales-2020/>



del 2019. Revirtiendo este error y reconociendo otros, el cambio de liderazgo que significó el actual binomio presidencial le dio un nuevo aire al Proceso de Cambio del MAS tras la crisis política, y le permitió reforzar su arraigo social y político mediante la renovación de la promesa de legitimidad democrática y de unidad.

Siguiendo el análisis que provee Molina (2018), sería válido caracterizar la demografía electoral de los últimos años a partir de las conclusiones obtenidas por el Tribunal Supremo Electoral, extraídas de la “encuesta autopsia” realizada tras el referéndum constitucional. La correlación entre alineamiento político y pertenencia social se configuraría por dos polos de 35 % de votantes cada uno, que enfrentaría a los antievistas, quienes se confundirían con la clase media típica, y a los evistas, que lo harían con la clase baja. El 30% restante, que se confundiría con la clase media baja, también se dividiría en dos polos de 15% de votantes respectivamente. Por un lado, se identificaría a quienes fueron votantes de Morales pero que tras sus sistemáticas arbitrariedades lo abandonaron en las urnas en 2016 y 2017<sup>12</sup>, pero cuyas críticas no fueron capitalizadas por la oposición. Por el otro, el 15% que votó por Morales en el referéndum de 2016 pero que no asegura hacerlo siempre. Sobre todo si se insiste en el estilo “caudillista” de manejo de la burocracia estatal. Esta descripción de la polarización social y electoral, que pondría en evidencia quiénes ganaron material y simbólicamente durante el proceso político dirigido por Morales, podría retomarse para explicar los resultados de 2020. Aunque, como se advierte a partir de lo escrito en éstas páginas, la idea de “ganar” requiere un análisis profundo<sup>13</sup>.

La necesidad de respuesta a las deudas históricas se agudizará en el contexto de la tensión social reforzada por la crisis económica y la emergencia sanitaria por el covid-19. En el actual contexto de polarización social y de presiones internas y externas, Luis Arce y David Choquehunca podrían verse forzados a re-balancear la relación de correspondencia entre las transformaciones del ámbito doméstico y la de su agenda de política exterior, debilitando la diferenciación con los gobiernos anteriores. En el ámbito doméstico, estas presiones podrían dificultar la profundización de las transformaciones históricas, que son demandadas por los movimientos sociales. También podría modificar la correlación de fuerzas entre los partidos políticos, que hoy sigue favoreciendo al MAS, según se ha visto en la elección del 2020. Esto último, se debería, en parte, a la imposibilidad de su oposición de conformar una propuesta de país única, que seduzca a la significativa porción de indecisos y capitalice el núcleo de los cuestionamientos a las políticas del MAS, que constituyen los tres frentes de disputa autonómica, así como las arbitrariedades y los errores en los que el Proceso de cambio insistió durante su larga gestión y que erosionó progresivamente la confianza e identificación con él.

El nuevo binomio cuenta con la experiencia adquirida en las significativas carteras de economía y relaciones exteriores durante los gobiernos de Morales. Aprendizajes que deberán capitalizar para afrontar la complejidad de los desafíos que plantean la abigarrada sociedad boliviana, que demanda consolidar sus logros y, en algunos casos, profundizarlos. En esa dirección, los efectos de los desencuentros de los sectores populares dependerán del grado de complejidad de cada coyuntura cívico-política. El golpe de estado de octubre y noviembre de 2019 mostrarían que esa desarticulación podría generar nuevas condiciones

---

<sup>12</sup> Las elecciones del referéndum del 2016 y las judiciales de 2017.

<sup>13</sup> Se recomienda consultar los informes del CEDLA sobre la pobreza multidimensional en Bolivia que incorpora la perspectiva de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://cedla.org/publicaciones/obess/desigualdades-y-pobreza-en-bolivia-una-perspectiva-multidimensional/>



de posibilidad para que algunos actores estratégicos, sin más argumentos que su propia ambición, manifiesten sus dificultades o desinterés para canalizar los conflictos sociales por la vía de la política, arrastrando con ellos a sectores maltratados por el MAS. A partir de esta incapacidad podrían, incluso, recurrir a las Fuerzas Armadas como árbitro político sin considerar los riesgos que éste retorno implica para la estabilidad y el fortalecimiento de sus instituciones, echando por la borda los esfuerzos colectivos para la construcción democrática (Levitsky y Murillo, 2020). En otras palabras, la coyuntura política requiere de una cultura democrática de construcción de acuerdos entre actores políticos, muy débil o casi inexistente —también— en el MAS, acostumbrado a un tipo de hegemonía política que ya no existe en Bolivia (Ortiz, Molina, Rocha Fuentes, Córdova Villazón, 2020).

#### ■ Elecciones de los Estados Unidos

Las elecciones del 2 de noviembre iniciaron la renovación de la administración de los EE.UU. de forma trabajosa. Los cuestionamientos de Trump, que perdieron apoyo político con el correr de los días progresivamente, pero ahondó la polarización social, pusieron en duda la calidad del sistema electoral —exigiendo la urgente necesidad de su modernización y la suspensión del conteo de votos—, a la vez que denunció la victoria de Biden por medio del fraude. La tensión, que fue in crescendo los días previos a la elección, se extendió a las jornadas posteriores de recuento de votos y proyectó una transición de mando problemática. Considerado Trump un outsider del sistema político, el interrogante fue cuánto presionaría con la denuncia de fraude y qué tan lejos la llevaría. El nerviosismo ante la posibilidad de revueltas cívico-políticas que llevaran al caos y la confusión recorrió todo el país y se agudizó por la confirmación del aumento de la venta de armas los días previos a la elección, la construcción de barricadas en los frentes de los negocios de diversas ciudades, y la circulación de la recomendación de acumular comida y medicina<sup>14</sup>.

Las declaraciones de fraude sonaron muy apresuradas debido al muy significativo pero esperado aumento del voto por correo, explicado por el impulso que el coronavirus imprimió a la tradición de los votantes demócratas que demandó una cantidad infrecuente de días de recuento. El montaje de esta escena, iniciado durante los meses previos, recuerda a las sospechas con que algunas élites políticas empiezan a mirar el hecho electoral y a la democracia, que se convierten en un estorbo en el ocaso actual de neoliberalismo cuando la economía de libre mercado y la democracia representativa produce más el debilitamiento de sus capacidades predictivas sobre el porvenir y una divergencia de las expectativas que lo contrario (García Linera, 2020). En otras latitudes, esta metodología pudo recordar a otras urgencias, como la premura con la que la OEA presentó su informe preliminar para crear sospechas sobre el recuento de votos de las elecciones bolivianas de 2019 y exigir nuevas elecciones. Si bien la falta de pruebas y la solidez de las instituciones estadounidenses amortiguaron los intentos de Trump, no evitó que Obama, entre muchos otros —incluso desde dentro del propio Partido Republicano— le recordara que se trataba de un “camino peligroso” y “un paso más hacia la deslegitimación no solamente del próximo gobierno de Biden sino de la democracia en general” (BBC, 2020). Sin embargo, la sustantiva cantidad de votos obtenidos por Trump —que lo convierten en el republicano más votado por latinos

---

<sup>14</sup> INFOBAE (2020) “Cómo se preparan los comercios en Estados Unidos ante posibles disturbios durante las elecciones”. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/fotos/2020/11/02/como-se-preparan-los-comercios-en-estados-unidos-ante-posibles-disturbios-durante-las-elecciones/>. Fecha de consulta: 11/2020.



y afrodescendientes— le permitiría mantener un elevado nivel de influencia al interior de su partido y, eventualmente, ser candidato a presidente nuevamente.

Haciendo una comparación con la noción de la psiquiatría, Badiou (2020) metaforizó la aparición de Trump en la escena política y su primera victoria como un “síntoma” de la sociedad estadounidense actual, que daría cuenta del retiro de la política de la escena mediada por la dificultad de los partidos de presentar propuestas en contradicción pero, a la vez, con la capacidad de colaborar para mantener la unidad del Estado. Esta “política sin alternativa”, que paradójicamente podría realzar la creatividad de las transformaciones bolivianas, daría lugar a la aparición de *outsiders* imprevisibles y radicales, como si fueran una anomalía del disfuncionamiento del sistema de partidos, que han dejado un Congreso profundamente polarizado (Poole, 2008). Advirtiéndolo, el binomio demócrata Biden-Harris, que se impuso con el 51% del total de votos y 306 votos electorales —con todos los Estados proyectados<sup>15</sup>— llamó a la unidad de los estadounidenses —una frase hecha para estas circunstancias pero que sonó necesaria y cargada de sentida emoción— y declaró que apoyaría a los países que “estén listos”.

Pensando en el futuro de Latinoamérica y el Caribe, y de Bolivia en particular, habrá que esperar para saber qué significan esas promesas y a quiénes están dirigidas, sin olvidar que, por un lado, Obama —a quien Biden acompañó como vicepresidente desde 2009 a 2017— continuó con la política exterior de su antecesor republicano, George W. Bush, sin realizar demasiados cambios e, incluso, avanzando hacia la derecha (Weisbrot, 2011). Por el otro, que el ex-presidente Trump, con una relativamente nutrida participación de gobiernos de Latinoamérica, fue reconfigurando las relaciones entre Washington y la región, promoviendo su fragmentación y la quiebra del sistema interamericano (Tokatlian, 2020). Desunión que generaría las condiciones para la modificación de los equilibrios de poder al interior de la región y, en el contexto de sociedades polarizadas dominadas por la tensión interna, de las relaciones bilaterales entre los países que habiliten la participación de socios externos indeseados. Al momento, y siguiendo las expectativas generales, Biden anticipó que el compromiso con el multilateralismo será una prioridad para su país. Sobre todo en el campo de la salud y el cambio climático, direcciones redituables políticamente y que no presentan riesgos.

### Conclusiones Provisionales

La Plurinacionalidad, como síntesis de un proceso de transformación estatal de profunda creatividad social, que incluye a los procesos autonómicos indígenas como uno de sus componentes esenciales, representa el corazón de las reivindicaciones históricas de los movimientos indígenas, originarios y campesinos. En tanto objeto de demandas sociales, será inevitable que el tema participe en la construcción del futuro de Bolivia, que irá planteando los nuevos desafíos internos y externos hacia su definición como democracia poscolonial o anticolonial.

En el contexto de los procesos electorales de la OEA, Bolivia y los EE.UU., una cadena de alianzas e intervenciones cuestionables puso de manifiesto, por un lado, la reconfiguración estratégica de las relaciones entre Washington y la región como parte de la disputa por su liderazgo con China y Rusia. Esta promoción de su fragmentación, que

---

<sup>15</sup> BBC News (2020) “Elecciones en Estados Unidos: el mapa que muestra los resultados de las elecciones”. Disponible en:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54941430>. Fecha de consulta: 11/2020.





quiebra del sistema interamericano, modifica los equilibrios de poder al interior de la región y de las relaciones bilaterales entre los países, así como genera las condiciones para influir en las capacidades de sus gobiernos que tiendan a implementar los cambios demandados por sus sociedades habilitando para ello la participación de socios indeseados. Debido al riesgo que implican para la construcción de las democracias de la región, esas alianzas e intervenciones generaron una fuerte resistencia internacional. Por otro lado, el carácter ubicuo y la intensidad de las presiones que tendrán que enfrentar quienes desean fortalecer los procesos de singularización vinculados con las autonomías de los pueblos indígenas y la plurinacionalidad en Bolivia toman la apariencia de un significativo asedio cultural. Este hostigamiento obstaculizaría la superación de una de las contradicciones históricas fundamentales de un “Estado fallido”. Quizá la osadía más significativa planteada por los sectores populares desde la revolución francesa, que por vía de la participación incluye el deseo de responsabilizarse por la construcción de esa “Nación fallida”.

En este contexto de presiones estratégicas, agudizado por la crisis multidimensional disparada por el COVID-19, el entrante gobierno de Bolivia podría verse forzado a re-balancear la relación de correspondencia entre las transformaciones del ámbito doméstico y la de su agenda de política exterior. Esas modificaciones podrían dificultar la profundización de las transformaciones históricas, que son demandadas por los movimientos sociales, tensionando las escenas locales. También podría modificar la correlación de fuerzas entre los partidos políticos, que hoy sigue favoreciendo al MAS, según se vio en las elecciones del 2020.

La conjunción de las limitaciones de los actores políticos dominantes, azuzadas desde el exterior, erosionaron la confianza social y promovieron la polarización, y puede ser en el futuro otro de los factores que genere las condiciones para retrocesos lamentables. Por un lado, la gestión del MAS se caracterizó por un muy cuestionable manejo de la burocracia estatal, la traición de los acuerdos sociales alcanzados junto con la falta de reconocimiento de los errores y la insistencia en ellos a lo largo de sus tres gestiones, que produjo el debilitamiento y la reconfiguración de los sectores populares. Por el otro, la oposición manifestó en 2019 la dificultad o el desinterés para canalizar los conflictos sociales por la vía de la política llegando a recurrir a las Fuerzas Armadas como árbitro político; siendo éste el ejemplo más radical.

En síntesis, la actual asociación de presiones internacionales manifiestas y la debilidad de un sistema interamericano que pueda gestionarlas podrían agudizar estratégicamente la polarización de las escenas locales y conducir a dinámicas cívico-políticas conflictivas. En una escena boliviana que enfrente a un MAS desgastado por esas tensiones internas y externas con una oposición sin capacidad de diseñar propuestas que incluyan a todos los sectores, el compromiso colectivo debería estar dirigido a reforzar las capacidades para el hallazgo de soluciones por medio del diálogo y la negociación en lugar de fortalecer la “tentación militar”. Tomar esa dirección conduciría a profundos déficit democráticos y a involuciones históricas que pondrían en riesgo los esforzados avances realizados, como pudo verse en el curso del 2020. Además, esos retrocesos podrían materializar las intenciones de otras agendas propias de procesos de sujeción psicosocial, económica y política de larga data, que van más allá de Bolivia y que no tienen que ver con las necesidades de la ciudadanía real, que puso a la plurinacionalidad en el centro de sus prioridades.



## Referencias Bibliográficas

AGAMBEN, G. (2014). *¿Qué es un dispositivo? El amigo, la Iglesia y el Reino*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.

ARCHIVO DOCUMENTAL ISIBORO SÉCURE (2019) *Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza emite sentencia por el caso TIPNIS*. Recuperado de: <https://tipnisbolivia.org/2019/05/15/tribunal-internacional-por-los-derechos-de-la-naturaleza-emite-sentencia-por-el-caso-tipnis/>.

BBC News (14 noviembre, 2020). “Elecciones en Estados Unidos: el mapa que muestra los resultados de las elecciones”. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54941430>.

CEDLA (2020). “Sin Voz, Sin Poder: Producción y reproducción de desigualdades”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1dr1b7Zkl6g>.

CEDLA (2020). “Webinar: Producción y reproducción de desigualdades - Organización social y poder político”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=BXZO2-AjFdM>.

CEPPI, N. (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. Santa Fe: Universidad Nacional de Rosario. *Revista de Estudios Transfronterizos*, pp. 125-151. Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-09482014000100007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482014000100007)

COMERON, O. (2007). *Arte y postfordismo*. Madrid: editorial Trama y Fundación Arte y Derecho. Recuperado de: [https://soymenos.files.wordpress.com/2014/01/arte\\_y\\_postfordismo.pdf](https://soymenos.files.wordpress.com/2014/01/arte_y_postfordismo.pdf)

DIARIO EL TIEMPO (2020). “Guaidó dice que Bolivia es una inspiración para los venezolanos”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=4154PVkxqU>.

DÍAZ CUELLAR, V. (2019). “*Réquiem para el Proceso de cambio*”. Madrid: editorial Trama y Fundación Arte y Derecho. La Paz: Control Ciudadano, Segunda época Año XIII N.º32. Recuperado de: <https://cedla.org/publicaciones/cedla/control-ciudadano-32-requiem-para-el-proceso-de-cambio/>

EL MUNDO El Mundo (19 de noviembre, 2008). “Evo declara persona non grata al Embajador de EE.UU. por dividir a Bolivia”. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/10/internacional/1221081990.html>.

GARCÍA LINERA, A (2020). “Tiempos de crisis. Tiempos de rupturas”. Clase 6. Curso Internacional Estado, política y democracia en América Latina, Escuela de Estudios Latinoamericanos (ELAG). Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=h3uLIZEEXys&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=h3uLIZEEXys&feature=emb_logo).

GÓMEZ LEYTON, J.C. (2017). “Bolivia: Un Estado, una Nación y una Democracia: ¿Poscolonial o Anticolonial?”, en Gómez Leyton, J. C. (2017) *Bolivia Hoy: ¿Una Democracia Poscolonial o Anticolonial? Seis estudios y una bibliografía seleccionada*



1990-2016. Buenos Aires: Ediciones Escaparate SPA. Recuperado de:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170918112928/BoliviaHoy.pdf>

GUATTARI, F. y ROLNIK, S. (2013). *Micropolítica: cartografía del deseo*. Buenos Aires: Tinta limón. Recuperado de:  
<https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Micropol%C3%ADtica-TdS.pdf>

INFOBAE (2 noviembre, 2020). “Cómo se preparan los comercios en Estados Unidos ante posibles disturbios durante las elecciones”. Recuperado de:  
<https://www.infobae.com/america/fotos/2020/11/02/como-se-preparan-los-comercios-en-estados-unidos-ante-posibles-disturbios-durante-las-elecciones/>.

JIMÉNEZ CORTÉS, E. (2017). “El conflicto del TIPNIS y la reconfiguración de los movimientos populares en la Bolivia Post-Constituyente”, en Gómez Leyton, J. C. (2017) *Bolivia Hoy: ¿Una Democracia Poscolonial o Anticolonial? Seis estudios y una bibliografía seleccionada 1990-2016*. Buenos Aires: Ediciones Escaparate SPA. Recuperado de:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170918112928/BoliviaHoy.pdf>

LÓPEZ FLORES, P. (2018). ¿Un proceso de descolonización o un período de recolonización en Bolivia? Las autonomías indígenas en tierras bajas durante el gobierno del MAS, en López, P. y García Guerreiro (2018) *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de:  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov\\_indigenas\\_y\\_autonomias.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov_indigenas_y_autonomias.pdf)

MACBA y MUAC (2018). “Guatemala: violencia medioambiental”, en MACBA y MUAC (2018) *Hacia una estética investigativa*. España. pp. 120-131. Recuperado de:  
<https://muac.unam.mx/exposicion/forensic-architecture>

MAKARAN, G. (2018). Disputar la autonomía. Estado Plurinacional de Bolivia y resistencias indígenas, en Lopez, P. y García Guerreiro (2018) *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de:  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov\\_indigenas\\_y\\_autonomias.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190613035537/Mov_indigenas_y_autonomias.pdf)

MOLINA, F. (2018). *Tendencias socioelectorales en la Bolivia del caudillismo*. Buenos Aires: Revista Nueva sociedad N°273, enero-febrero. Recuperado de:  
<https://nuso.org/articulo/tendencias-socioelectorales-en-la-bolivia-del-caudillismo/>.

MORALES, E. (2020). *Volveremos y seremos millones*. Buenos Aires: Ariel  
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2020) “La Asamblea General de la OEA reelige a Luis Almagro como Secretario General y a Nestor Mendez como Secretario General Adjunto”. Recuperado de:  
[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-026/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-026/20).



OMINAMI, FORTÍN Y HEINE, (2020). El no alineamiento activo: una camino para América Latina. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL (2020). “Tribunal Supremo Electoral publica los resultados oficiales de las Elecciones Generales 2020”. Recuperado de: <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/tse-publica-los-resultados-oficiales-de-las-elecciones-generales-2020/>.

ORTIZ, P., MOLINA, F, ROCHA FUENTES, V., CÓRDOVA VILLAZÓN, J. (2020). ¿Por qué volvió a ganar el MAS? Lecturas de las elecciones bolivianas. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/Bolivia-Luis-Arce-Evo-Morales/>

POOLE, K. T. (2008). Las raíces de la polarización de la política moderna en los Estados Unidos. Santiago de Chile: *Revista de ciencia política*, 28 (2), PP.3-37. Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2008000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=en)

RAPOPORT, M. (2020). *Política internacional argentina: desde la formación nacional hasta nuestros días*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

REUTERS NEWS AGENCY (2020). “Pompeo says U.S. not seeking to divide Caribbean bloc Caricom”. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-usa-caribbean-pompeo/pompeo-says-us-not-seeking-to-divide-caribbean-bloc-caricom-idUSKBN1ZL2BW>.

RT (2015). “La histórica VII Cumbre de las Américas en Panamá”. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/171644-septima-cumbre-americas-panama>.

SALTALAMACCHIA ZICCARDI, N. (2020). La OEA en la elección presidencial de Bolivia: Problemas de credibilidad. Madrid: *Fundación Carolina*. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-13.2020.pdf>

SVAMPA, M. (2016). *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.

TELESUR TV (2016). “Evo Morales denuncia que EE.UU. intenta desestabilizar América Latina”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=1bQUO63owtA>.

THE GUARDIAN (2020). “Caribbean leaders boycott Pompeo talks as row grows over US relations”. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/21/mike-pompeo-boycott-caribbean-visit>.

TROTTA, N. (2018). *Latinoamérica piensa. Diálogos a fondo con los principales referentes del continente*. Buenos Aires: Octubre.

TOLKATLIAN, J. G. (2020). El descalabro del sistema interamericano. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/>



TVV NETWORK (2020). “Congreso de EEUU ovaciona a Juan Guaidó”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/%20?v=Uyyb3KsJNDc>.

WEISBROT, M. (2011). La política de Obama hacia América Latina: continuidad sin cambio. Washington: *Revista Latin American Perspectives*, Julio. Recuperado de: <https://www.cepr.net/documents/publications/obamas-latin-america-policy-spanish-2011-07.pdf>

### Sitios Web Consultados

BBC NEWS. MUNDO. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40942121>.

DIARIO LOS TIEMPOS. <https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20081102/evo-suspende-operaciones-dea-bolivia>

DW (2020). <https://www.dw.com/es/interpol-rechaza-orden-de-detenci%C3%B3n-contr-evo-morales/a-55124295>.

FOREIGN AFFAIRS LATINOAMÉRICA. <http://revistafal.com/de-trump-a-biden-una-transicion-llena-de-conflictos-y-expectativas/>.

### Cómo Citar

FILGUEIRA RISSO, E. (2021). El Asedio Cultural: la plurinacionalidad boliviana frente a tres procesos electorales. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 33 (jul-dic), 81-99



## RESEÑA

### GIRADO, Gustavo (2017). *¿Cómo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático*. Editorial Astrea

"¿Cómo hicieron los chinos?" es un libro escrito por Gustavo Girado y publicado por la Editorial Astrea en 2017. Girado es Magíster en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, entre sus múltiples actividades, dirige el Posgrado "Especialización en Estudios en China Contemporánea" de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA).

En las páginas del libro, el reconocido sinólogo argentino describe y explica el proceso mediante el cual China se convirtió en potencia tecnológica. En el país oriental, la publicación recibió el reconocimiento de la 14° Special Book Award, distinción que se otorga a los mejores libros sobre China escritos en lengua extranjera.

En el primer capítulo, titulado "La metamorfosis en el patrón exportador", Girado se centra en la atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED) y la promoción de las exportaciones como parte fundamental del modelo económico chino, y en cómo estas exportaciones (y las empresas a ellas relacionadas) se han ido modificando en consonancia con las políticas públicas chinas. Este capítulo comienza haciendo un relevo de las transformaciones impulsadas a partir de la llegada de Deng Xiaoping al gobierno que modificaron a China tanto a nivel interno como externo, identificando principalmente dos cambios: el pase de una sociedad rural a una más urbana e industrial y el paso de una economía planificada y dirigida centralmente a una en cuyos mecanismos tienen una mayor injerencia del mercado. Cabe tener en cuenta que la política de Deng Xiaoping estaba orientada a combinar la mano de obra abundante y barata con la entrada de capitales extranjeros, cuyas inversiones se dirigirían a generar exportaciones de bienes producidos en China.

El autor explica que, a partir de esta reforma, el capital privado comenzó a desempeñar un papel importante en el desarrollo económico chino, promoviendo y estimulando no solo el crecimiento industrial, sino también el consumo interno. Esto fue acompañado con políticas gubernamentales entre las cuales se distinguen las dirigidas a la inversión pública en carreteras y telecomunicaciones y la estimulación de la demanda interna a través de créditos bancarios. A nivel externo, las iniciativas por parte del gobierno chino se orientaron a aumentar el nivel de cooperación con otros mercados y, en el caso de la tecnología, a la importación del conocimiento. En este sentido, una de las políticas más importantes fue la instauración de las Zonas Económicas Especiales, en las cuales se buscaba atraer una mayor IDE a través de un trato especial a los inversores. A su vez, esta IED se constituyó como una plataforma para lograr mayores exportaciones como nexo para lograr una mayor vinculación con los mercados manufactureros mundiales y modernizar el aparato productivo.

Siempre en este primer capítulo Girado expone cómo a partir de la década de los noventa la IED comenzó a tener un peso específico para acelerar el desarrollo, principalmente debido a que China decidió fomentar la IED en la fabricación de productos de alta tecnología. Las multinacionales ingresaron a China a través de la inversión, la cual se convirtió en un canal para la importación de tecnología junto con la acumulación de



capital y la importación de las habilidades de gestión, impulsando a su vez el comercio exterior y el comercio intrafirma dentro de las Cadenas Globales de Valor (CGV). De esta manera, el autor va poniendo en evidencia los mecanismos mediante los cuales se fueron transformando las ventas chinas en el exterior.

De acuerdo con Girado, existen ciertos atributos que permiten a las exportaciones chinas ser muy competitivas en todo el mundo, entre los cuales destaca la mano de obra abundante, las reformas de las instituciones locales y la IED orientada a la exportación. En un principio, las exportaciones intensivas en mano de obra, en base a los bajos costos laborales, eran las que dominaban la escena, pero la transferencia de tecnología a través de los capitales extranjeros radicados en China hacia las empresas locales impulsó el desarrollo tecnológico. Así, China comenzó a buscar el desarrollo propio de las actividades en las cuales se utiliza tecnología más avanzada, aumentando su participación en los mercados de productos sofisticados. El autor sostiene que a pesar de que la IED continúa siendo la fuente de las innovaciones en China, paulatinamente se está reduciendo la dependencia del conocimiento proveniente del extranjero, en tanto China busca convertirse en una “nación innovadora”. En la actualidad, los productos de alta tecnología son un elemento importante en las ventas chinas al exterior impulsado por las CGV.

En el segundo capítulo del libro, llamado “China y las Cadenas Globales de Valor”, el especialista explica que paralelamente al aumento de la IED recibida por el país y al aumento de las exportaciones vinculadas a ese fenómeno, se observa una transformación en cuanto a la manera en la que son producidas las manufacturas por parte de los grandes productores globales. Aparecen las CGV como característica relacionada al fraccionamiento y la deslocalización de las etapas de producción, lo cual dará lugar a que los países en vías de desarrollo produzcan, y por lo tanto comercialicen, bienes que antes no producían. En el caso de China, el ascenso en las CGV y la mayor participación en la producción mundial de manufacturas se da en el marco de la combinación de estrategias de integración empresaria a dichas cadenas con el control del sistema financiero por parte del Estado.

Girado sostiene que para explicar los motivos por los cuales las empresas chinas resultan tan competitivas debemos tener en cuenta tres cuestiones. En primer lugar, la capacidad de China de absorber y digerir tecnologías de punta y avanzadas en poco tiempo. El acceso a las CGV y su interacción con otros actores globales le han otorgado a China beneficios significativos vinculados al perfeccionamiento de los procesos de producción a través de una mayor adquisición de conocimientos. En segundo lugar, el diseño de apoyo y estímulo a distintas ramas industriales, promoviendo la innovación y el desarrollo, y en este aspecto se destacan la electrónica y los semiconductores. En tercer lugar, el aumento del valor agregado, especialmente en manufacturas de alta tecnología. Todo este proceso reduce la dependencia de proveedores extranjeros en la medida en que las empresas que producen en China usan más insumos intermedios nacionales, haciendo más profunda la participación como proveedoras de las empresas locales en las CGV.

En el tercer y último capítulo titulado “Las políticas”, el autor desarrolla las reformas políticas, legales e institucionales implementadas por el gobierno chino dentro del área científico-tecnológica destinadas a alcanzar tanto el desarrollo y la innovación al interior del país, como también el éxito de las empresas chinas en los mercados internacionales. Al inicio del periodo de las reformas el entorno institucional no apoyaba el desarrollo tecnológico en los diferentes institutos estatales, la inversión extranjera no estaba permitida y además había una desvinculación entre los centros de innovación y desarrollo de las empresas productivas



industriales y las actividades de innovación y desarrollo realizadas en instituciones públicas. Más adelante, las políticas de innovación se definieron por la modernización y el desarrollo de la industria de defensa, agricultura, ciencia y técnica y manufactura. Entre los principales cambios de la estrategia implementada por China para posicionarse como potencia tecnológica encontramos los relacionados con la gestión estatal para la importación de tecnología, manifestados en documentos como el “Programa Estatal Clave de Desarrollo Tecnológico” y el “Programa Estatal de Reconstrucción Tecnológica”. Además, en 1985 se modificaron dos políticas importantes: la ley de patentes (que se enmendó nuevamente en 1992 y 2010) y la reforma del sistema de gestión de ciencia y tecnología, estableciéndose mercados de tecnología para funcionar como instituciones de distribución de productos del sistema I+D y la introducción de mecanismos para la asignación de fondos públicos. De esta forma comenzó la reforma del sistema de ciencia y tecnología, con la posterior aparición de los parques tecnológicos, ya que las nuevas legislaciones permitieron la escisión de partes de diversos institutos y universidades e impulsaron a las empresas a través de tratos preferenciales.

El autor hace especial mención al Plan Antorcha de 1988, diseñado para conseguir la industrialización en alta tecnología y la comercialización de I+D, cuya aplicación destacó en el apoyo a la integración de las entidades de ciencia y tecnología con la producción comercial y en el hecho de que los gobiernos locales contribuirían con inversión en infraestructura, dando lugar a nuevas zonas de alta tecnología. Además, los profesionales comenzaron a realizar aplicaciones comerciales de sus invenciones. Este programa brindó una mayor descentralización institucional, autonomía empresarial y experimentación política. En función de estas políticas y procesos, para el siglo XXI China se convertiría en un sistema de innovación abierto y amplio, con enormes flujos de tecnología que ingresaban en su economía en forma de capital reproductivo e IED.

También encontramos una referencia especial sobre el Plan de Mediano y Largo Plazo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (2006-2020) presentado en 2005. El mismo busca promover el ascenso de las empresas chinas en las CGV de las industrias que son intensivas en tecnología. Además, muestra el diseño de la política nacional y los recursos volcados por el Estado chino para llegar a ser menos dependiente de la tecnología foránea a través de los conceptos “innovación indígena” (como elemento de crecimiento y desarrollo económico basado en la innovación y el aprendizaje) y “desarrollo armónico”. De esta forma, vemos cómo China estimula la innovación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología no solo a nivel productivo, sino también académico, impulsando la creación de nuevas invenciones y patrones técnicos propios. Aquí Girado remarca como dato significativo el hecho de que China es actualmente uno de los principales participantes en la presentación de patentes a nivel internacional.

En resumen, en “¿Cómo lo hicieron los chinos?” Girado nos explica cómo se gestó e implementó el proceso de desarrollo e innovación científico-tecnológica en China que comenzó en 1978 con la reforma política y económica y continúa en la actualidad, posicionando al país como uno de los principales líderes en materia de tecnología a nivel internacional.

Por Sofía Brioschi, Miembro del Grupo de Estudio sobre China y Argentina (GEChinA), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: sobrioschi@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1496-114X>





## RESEÑA

### LISBOA, Marcelino; SILVA, Micael; SAAVEDRA, Olga (Organizadores) (2020). *Fronteiras e Relações Internacionais. Perspectivas a partir do Cone Sul*. Ed. Appris. Curitiba

Lo primero que debemos destacar es que no sólo el contenido, sino también el recorrido en la construcción de este libro es desde —y para— la frontera. La frontera entendida no sólo como un punto geográfico que divide jurisdicciones, sino también —y por sobre todo—, como un lugar desde el que se piensa y desde el que se escribe, en este caso, sobre la periferia.

En la rigurosa introducción, Olga Saavedra define el concepto fronterizo como un término de carácter multidimensional y polisémico. Dicha distinción no solo es percibida en la lectura de cada uno de las y los autores que componen este trabajo, sino también en las diferentes dimensiones que aborda cada capítulo. La frontera no es sólo vista desde dos de sus principales y tradicionales atributos, la defensa y la seguridad, sino también desde fenómenos emergentes como los derechos humanos, la integración regional y la producción de conocimiento.

Quienes fuimos formados en la disciplina de las Relaciones Internacionales sabemos que cuando hablamos de fronteras, la Seguridad Internacional es un tema de especial relevancia. En este libro hay cinco autores que abordan dicha temática. Cada uno desde diferentes puntos de análisis. La primera de ellas es Heloísa M. Giménez. Realiza un trabajo de investigación minucioso estudiando las políticas de Defensa Nacional y de Seguridad Pública de Bolivia y de Brasil en el período de 2005 a 2014 en perspectiva comparada. Es un estudio atractivo por lo que busca y por lo que encuentra. Primero, hace un recorrido por los principales conceptos de cada política, analizando las semejanzas y diferencias entre ellas. La investigadora halla que en ambos países hay una relación entre la noción de seguridad y defensa con la de desarrollo e integración regional, pero mientras Brasil se proyecta hacia el exterior en sus relaciones internacionales, Bolivia tiene el objetivo de permanecer consolidada como un Estado Plurinacional. Lo importante, como advierte Giménez, son las instancias de participación social, diferentes en cada caso, pero presentes.

Isabelle Christine Somma de Castro investiga la influencia de la agenda securitizadora de los Estados Unidos en la construcción discursiva de la relación entre la Triple Frontera y el terrorismo. Su búsqueda con mirada crítica se concentra en el estudio de los *Country Reports on Terrorism* publicados entre 2017 y 2019, pero no se limita a ellos. El hecho de contar con el bagaje de trabajos anteriores le permite argumentar que el punto geográfico que une a la Argentina, Brasil y Paraguay la idea de inseguridad no se limita a la frontera, sino que “va más allá de ella”, dando lugar a lo que titula: “Fronteras discursivas”. Se trata de una construcción desde la cual se constituyen necesidades —securitización— basadas en representaciones —terrorismo—. Hay continuidades y cambios entre las administraciones Obama y Trump, concluyendo que son más las primeras que las segundas. Lo interesante que plantea la autora es cómo las demandas locales de los países fronterizos colisionan con el pedido de mayor

securitización promovido por Estados Unidos e Israel quienes tienen intereses en la zona. Habla de un estigma que no está avalado por ninguna evidencia real, se trata de una construcción discursiva.

En el tercer capítulo, Mamadoy Alpha Diallo parte de la pregunta sobre cuál es el papel de las fronteras culturales en el surgimiento, permanencia o no intensificación de los conflictos en los Estados africanos. Apoya la idea de que las inestabilidades e ineficiencias de esos países son producto de la delimitación de las fronteras a partir de dos procesos de colonización: el árabe-musulmana y el occidental. Consideramos un aporte significativo a la temática el hecho de que su búsqueda no se limite al debate en torno a las fronteras geográficas, acepta su existencia y no discute su imposición. Lo valioso es que al no quedarse en una interpelación del pasado, apuesta al presente. A la urgencia por adquirir autonomía y soberanía de los Estados africanos. Como bien concluye el autor, la lucha cultural no se limita al campo ideológico sino que también abarca el dominio económico, cuestión que resultaría interesante continuar investigando.

Por su parte, Micael A. Silva y Marcelino T. Lisboa analizan el flujo de importaciones y exportaciones entre Brasil y Paraguay en el año 2018 a partir de los registros de las cuatro aduanas paraguayas existentes en territorio fronterizo. Los datos relevados brindan informaciones sumamente interesantes sobre el vínculo bilateral como la importante presencia brasilera en las importaciones y exportaciones del comercio de Paraguay, la relevancia de la Triple Frontera y los tipos de productos que intercambian en sus relaciones. Un gran acierto de este trabajo es el análisis profundo y meticuloso de esos datos, apelando a la perspectiva histórica, a la política estatal, al contexto regional y a la mirada teórico crítica sobre la situación investigada, no limitándose a lo meramente comercial.

Continúan con el análisis los autores argentinos Carlos Alfredo Da Silva, Exequiel Fabricio Barolín y Luis Maximiliano Barreto quienes estudian las transformaciones de los conceptos de seguridad y defensa en la Triple Frontera y cómo ésta se convierte en una zona de cooperación y conflicto a partir de los '90. El primer punto destacable a tener en cuenta es la definición del territorio. Los autores hablan de una novedosa “región de fronteras”: un espacio de características particulares donde no se puede afirmar el ejercicio efectivo de una sola soberanía. Mencionan que la misma está constituida por múltiples relaciones y la interacción de actores diversos. El texto establece el paso entre nociones de seguridad diversas que se corresponden con nuevas formas de entender la frontera en esa región. Y, finalmente, se detienen en la relación bilateral entre Estados Unidos y Argentina apuntando a la idea de un continuum entre cooperación y conflicto. Tal idea está delineada por la relación entre el enfoque estadounidense contra las nuevas amenazas y la legislación argentina. Lo auspicioso es que no termina allí.

Por otro lado, Carlos Alfredo Da Silva junto a Esteban Agustín Covelli presentan un original estudio de Malvinas en clave de frontera. Adjudican a la misma una característica singular: la de frontera marítima. Como bien aluden los autores “el límite de frontera del Atlántico Sur no es bilateral, sino multilateral” y esto acarrea sus serias complejidades. Es destacable la propuesta de periodización histórica que realizan a lo largo del texto en función de las diferentes etapas que se pueden identificar en relación al concepto de frontera vigente; dando cuenta que las fronteras no son estáticas, sino mutables. Para los argentinos la frontera resulta “impuesta” luego de la usurpación de los británicos en 1833, pero esto no quiere decir que sea siempre así. Como concluyen los

autores, esto puede cambiar y depende del tiempo, la oportunidad y la voluntad de las autoridades modificar esta condición.

En el capítulo siguiente, desde un comienzo Ana María Chiani propone un estudio pertinente y relevante. Se pregunta sobre el contenido que tienen las fronteras para el Mercosur como bloque y por lo tanto, qué lugar ocupan en su institucionalidad. Para recorrer este camino, parte de la noción de gobernanza entendida en un multinivel donde los gobiernos no pueden ser los únicos actores de la gobernabilidad, sino que también debe participar la sociedad civil. Como bien es admitido en el texto, la intergubernabilidad de las instituciones dificulta este proceso. Chiani enumera y describe algunos de los distintos ámbitos dentro del Mercosur que abordan la temática de frontera y propone a los Comités como espacios que pueden sumar a la lógica de *top down* la presencia de procesos de *bottom up* necesarios en las relaciones internacionales.

Existe una continuidad entre el capítulo anterior y el de María Eugenia Cardinale quien, por su parte, presenta un Estudio Crítico de Frontera con el objetivo de delinear las prácticas de seguridad desarrolladas por los Estados centrales en estas regiones. En este sentido, habla de la doble gestión de la frontera. Por un lado, los gobiernos buscan frenar ciertos flujos identificados como poblaciones de riesgo y, por el otro, permiten otros movimientos relacionados al capital o al turismo y, también, a trabajadores y trabajadoras precarizadas. Cardinale analiza el rol ejercido por los gobiernos subnacionales y la seguridad ciudadana de los habitantes entendiendo que los niveles de desarrollo en estas zonas de frontera propician la formación de mercados ilegales y refuerzan una idea tradicional de seguridad basada en la defensa territorial, el control migratorio y las barreras aduaneras. Realiza un detalle minucioso sobre el estado de las fronteras en el Cono Sur habilitando numerosos cuestionamientos para otros estudios futuros.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, María Alejandra Charpentier nos presenta un análisis de la frontera; realizando un detallado recorrido por el derecho vigente en la escena internacional y regional para, luego, mostrarnos las tensiones que existen en el mismo. Es sumamente interesante la multidimensionalidad que presenta este estudio pasando por lo jurídico, político, económico, social y epistemológico. Un punto importante en sus apreciaciones es el hecho de visibilizar que las zonas de fronteras son el escenario donde los derechos son vulnerados con mayor facilidad puesto que al interior de los Estados existen “asimetrías de poder que atribuyen jerarquías y determinan la conformación de grupos minoritarios, vulnerabilizados y estigmatizados”. Las estructuras de desigualdad son visibilizadas por un análisis completo de cada una de las dimensiones. La conclusión es exquisita.

Una interesante incorporación es el capítulo de Ana María Rocchietti y Alicia Lodeserto sobre las implicancias territoriales del Estado Plurinacional de Bolivia. “Un Estado, muchas naciones” es el lema que rompe con la idea moderna de Estado Nación. Gracias a un recorrido histórico que se remonta al período incaico, las autoras logran detallar las principales influencias étnicas y las tensiones territoriales. Como afirman las investigadoras es importante reconocer que el indianismo de Fausto Reinaga es la principal influencia en la vertiente ideológica de García Linera que es la precursora de lo que se denomina “vivir bien”, legado fundamental del Estado Plurinacional. Bolivia es el único estado que logra concretar el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a una identidad, autonomía y territorio. Y lo hace a partir de la Constitución de 2009 que es una novedad jurídica para el constitucionalismo moderno. Esto no deja de presentar sus ambigüedades y también sus implicancias futuras: la posibilidad de una

guerra civil o la presencia de desgarramientos territoriales, modificando las fronteras geográficas. Las advertencias son oportunas.

Finalmente, Olga Saavedra y Aneris Cao analizan el nivel de internacionalización de las universidades respecto de la producción de conocimiento como aporte a la integración regional y también, como fortalecimiento de los objetivos políticos de los Estados soberanos del Cono Sur. La idea de territorialidad está presente a lo largo de todo el texto de un modo novedoso para el campo de las Relaciones Internacionales. En cuanto a los resultados destacaré aquél que sólo se anuncia pero que en verdad evidencia una realidad propia del patrón de poder colonial presente también en la producción de conocimientos: la mayor intensidad en la cooperación Norte-Sur por sobre la Sur-Sur, particularmente la vigente entre países conosureños. Dejan constancia que la temática de frontera no es un tema relevante para las producciones en coautoría, por lo que este libro significaría un contrapeso. Un catéter bienvenido en la internacionalización de conocimiento.

“Estar siempre adentro y en contra de este mundo y de este tiempo del patrón de poder (colonial) que nos habita, no solamente es una inevitable manera de vivir, tiene consecuencias sobre cada uno de los ámbitos de nuestras prácticas sociales y de las relaciones sociales allí implicadas” (Quijano, 2013: 19). Como concluye Marcelino T. Lisboa las fronteras siempre han tenido un lugar relegado en las Relaciones Internacionales. Las fronteras han quedado por fuera del *mainstream* disciplinar. Por eso, podemos decir que los y las autoras de este volumen hacen justicia epistemológica. No sólo por la temática, sino también por la disciplina. La apuesta no es sólo cuantitativa, cada uno de estos textos son una apertura crítica y comprometida a la reflexión sobre la frontera como objeto de estudio interdisciplinar y categoría conceptual polisémica, en proceso de resignificación.

Por Dalila Emilse Capeletti: Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: [dalilacapeletti75@hotmail.com](mailto:dalilacapeletti75@hotmail.com). ORCID: [0000-0001-8961-7936](https://orcid.org/0000-0001-8961-7936).

### Referencia Bibliográfica

Lisboa, M. *et al* (2020). *Fronteiras e Relações Internacionais. Perspectivas a partir do Cone Sul*. Curitiba, Brasil: Editora Appris.

Quijano, A. (2013). *El moderno Estado-nación en América Latina: cuestiones pendientes*. Lima, Perú: Yuyaykusun.

## RESEÑA

### MILANI, Carlos (2018). *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Ed. Appris, Curitiba

O livro de Carlos Milani intitulado “Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento”, publicado em 2018 e lançado na Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) deste mesmo ano, é uma grata surpresa para os estudiosos das Relações Internacionais. Em 350 páginas, o professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) - compartilha suas amadurecidas reflexões e consolida sua dedicação intelectual sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), reunindo uma série de artigos publicados anteriormente, trabalhos de pesquisa realizados e sob sua orientação. Em uma apresentação bastante didática, o livro se dirige àqueles que pretendem se iniciar nestes estudos e, também, aos pesquisadores do campo, ao indicar questões problemáticas e sugerir algumas reflexões atualizadas.

O prefácio de Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima situam a CID como elemento constitutivo da política internacional e, portanto, um campo de estudos fundamental nas Relações Internacionais. Sobre o tema central do livro, solidariedade e interesse, as pesquisadoras ressaltam que “não somente é possível pensar na coexistência entre ambos, mas também a presença de distintas concepções e interpretações sobre o lugar e o significado da solidariedade no terreno dos interesses”.

O ponto central do pensamento do autor desenvolvido neste livro é que não se pode despolitizar a CID, separando e preterindo a solidariedade em relação ao interesse, ou vice-versa. Ao ignorar que se trata de mais uma arena de políticas públicas, de que participam uma diversidade de atores (com interesses), perde-se a noção de que é preciso cobrar transparência e de que se pode contar com a prestação de contas do uso de recursos públicos, garantindo, assim, espaço de participação social nas políticas externas e de cooperação<sup>1</sup>. Sobre essa tese, diz o autor “Ao definir a CID como campo político, estou menos preocupado com a distinção clara das fronteiras entre interesses comerciais, financeiros e humanitários, e mais estimulado a analisar como, na prática dos projetos implementados e na construção de uma retórica diplomática oficial, tais interesses relacionam-se uns aos outros, podendo apoiar-se mutuamente ou, em muitos casos contradizer-se” (p. 24).

O livro discute as principais questões da CID à luz de alguns estudos de caso e, ao final, a experiência do Brasil. O conteúdo está organizado em torno dos seguintes temas: no primeiro capítulo, o histórico e a institucionalização da CID, bem como as relações de poder existentes; no segundo capítulo, a contribuição das organizações

---

<sup>1</sup> Para este tema, sugerimos Pomeroy e Waisbich (2019) na Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI 4 (1), p. 105-130 sobre os “Formatos e determinantes da participação social em agendas da Política Externa Brasileira”, e Waisbich (2020) na Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI 63 (2), sobre “*Negotiating accountability in South-South Cooperation: the case of Brazil*”.



multilaterais, suas normas, práticas e ideologias vigentes, especialmente os casos do Grupo Banco Mundial, das agências/programas/fundos das Nações Unidas e da União Europeia; no terceiro capítulo, a relação entre Estado, política externa e políticas de cooperação internacional conduzidas pelas agências bilaterais, como os casos analisados da USAID/Estados Unidos no âmbito da Cooperação Norte-Sul, e da TIKA/Turquia e da AMEXCID/México no âmbito da Cooperação Sul-Sul; no quarto e último capítulo, o Brasil é apresentado a partir da pergunta provocativa “O Sul é nosso Norte?”, explicitando as tensões público-privadas presentes na construção de uma política pública de cooperação, por meio dos estudos de casos da cooperação em educação e no Haiti. Cada capítulo finaliza com algumas questões para debate, apresentadas ao final desta resenha, e possui suas referências bibliográficas, o que é muito útil para o uso didático do livro.

As duas noções principais da CID, a saber: a cooperação internacional e o desenvolvimento, são preponderantes para o atual sistema econômico capitalista. Conforme Milani, o atual sistema se expressa tanto nas relações coloniais quanto no atual liberalismo multilateral das relações internacionais<sup>2</sup>. Elas também estão associadas a três dimensões: econômica, social-moral e política e dizem respeito, respectivamente, ao ideal de progresso econômico, de solidariedade social e à necessidade de construção de amplos consensos políticos entre as nações. Portanto, é preciso considerar que para compreender a CID é preciso um conhecimento interdisciplinar e abordagens complexas/sistêmicas<sup>3</sup>.

No presente século XXI há um cenário muito mais complexo do que aquele de meados do século XX, quando a Guerra Fria iniciou a conformação de uma ‘arquitetura da ajuda’. “Esse processo evoluiu à medida que o modelo de Estado nacional expandiu-se da Europa para o mundo e que o sistema internacional se tornou mais complexo, passando a abarcar novos Estados (em função dos processos de descolonização) e atores não-estatais, a exemplo das ONG e das empresas transnacionais – que passaram, nos albores do século XXI, a desempenhar papel de legitimação enquanto mediadores intelectuais, parceiros políticos e cofinanciadores de projetos da CID.” Com isso, além dos clássicos países ‘doadores/prestadores’ e ‘beneficiários/recipiendários’<sup>4</sup> da CID, o autor ressalta os atores mediadores, que configuram uma verdadeira ‘indústria da ajuda’, convergente com a conhecida crítica formulada por Arturo Escobar sobre a profissionalização e institucionalização do desenvolvimento<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Explica o autor que a CID pode ser considerada um fator integrante e legitimador do capitalismo e da modernização (variável independente), porém, ao mesmo tempo, decorre da expansão e integração dos mercados, do plano local (e nacional) ao internacional e global (variável dependente).

<sup>3</sup> Mais especificamente sobre a Cooperação Sul-Sul, Caixeta (2015) em *Conjuntura Austral* 32 (6) p. 4-18 sugere que é preciso novos referenciais teóricos-metodológicos para que se possa compreender e, também, apoiar a realização da CSS, a partir do campo das Relações Internacionais e das Ciências Sociais.

<sup>4</sup> Não se pode perder de vista a contestação por parte de alguns países emergentes, como o Brasil, que se recusam a ser caracterizados como ‘países doadores’, tentando garantir coerência com os princípios da Cooperação Sul-Sul e cobrar responsabilidades diferentes em relação aos países do Norte na CID; a CSS deve ser vista como modalidade complementar à CID, como defendido pelo Sul global, incluindo as organizações da sociedade civil na última Conferência da CSS (PABA+40) em março de 2019. Disponível em: [https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2019/03/Statement\\_FirstDraft\\_Southern-CSO-Alliance-on-South-South-Cooperation.pdf](https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2019/03/Statement_FirstDraft_Southern-CSO-Alliance-on-South-South-Cooperation.pdf)

<sup>5</sup> Na obra “A invenção do terceiro mundo”, Escobar (2007) explica que o discurso do desenvolvimento cria conceitos, teorias e práticas que serão controlados pelos atores com conhecimento e competência: as

Outro tema desenvolvido pelo autor no primeiro capítulo que merece destaque é a sistematização dos principais eventos que fazem parte da institucionalização da CID. Cada categoria dos fatos históricos corresponde a graus diferenciados de relevância política no estágio inicial de institucionalização, que vai de 1942 com a criação informal da ONU até 1971 com o lançamento do Enfoque do Marco Lógico (logframe-logical framework), importante ferramenta de avaliação de projetos usada até o presente. A primeira categoria dos eventos históricos é a da política externa e diplomacia dos Estados, que diz respeito aos interesses enquanto doadores e as reações dos países em desenvolvimento; a segunda, às instituições políticas, ou seja, os acordos assinados, mecanismos desenvolvidos e a maneira pela qual os Estados se organizam, individual ou coletivamente, a fim de canalizar os financiamentos aprovados – merece destaque a década de 1960 quando os países doadores criam suas próprias agências e conformaram a OCDE; a terceira categoria diz respeito à emergência dos ideários, um conjunto de visões de mundo, teorias, ideologias e princípios que justificam para a opinião pública os recursos financeiros direcionados à CID – inclui-se aí a contestação a alguns fundamentos filosóficos e políticos da ajuda internacional na Conferência de Bandung de 1955 que suscitou a Cooperação Sul-Sul (CSS); a quarta e última categoria de eventos é a dos recursos financeiros e técnicos mobilizados, com destaque para o Plano Marshall, o mais importante programa no processo de institucionalização da CID, e o Enfoque do Marco Lógico mencionado.

Ao se perguntar se a CID é um regime, subsistema internacional ou um campo político, Milani propõe uma tabela organizando as principais visões sobre a CID em dois níveis – o micro, dos agentes e o macro, estrutural – e em três tipos de perspectivas teóricas: as visões otimistas, provenientes do liberalismo, as céticas que argumentam a partir do realismo, e as críticas, que partem do marxismo e da teoria crítica. Também para fins analítico-teóricos, no final do livro o autor propõe três abordagens teóricas ou dimensões associadas às justificativas solidárias apresentadas pelos distintos atores, a saber: a econômica, a social-moral e a política, mobilizando para tal, respectivamente, os debates sobre o desenvolvimento nacional e a eficácia do desenvolvimento; a ética global, a sociedade internacional (com atenção para a Escola Francesa das RRII); e aqueles sobre a política internacional e a economia política internacional (EPI).

O papel desempenhado pelas organizações multilaterais neste cenário é tema do segundo capítulo. O autor explica que elas possuem influência decisiva na formulação, planejamento e implementação das políticas públicas, na escolha de ferramentas de gestão orientadas para a obtenção de resultados e, também, no estabelecimento de parcerias público-privadas. No sentido inverso, entretanto, as organizações têm sido palco para as propostas de mudança da ordem mundial pelo Sul global, conforme Milhorange e Soule-Kohndou (2017) demonstraram num estudo sobre a CSS e as mudanças ocorridas neste século XXI em organizações como o PNUD, a FAO e o PMA ao incorporarem práticas, atores (da sociedade civil inclusive) e narrativas em suas atividades, além de adotarem a CSS como estratégia de implementação de seus mandatos.

A dicotomia entre a cooperação multilateral e a bilateral também permite evidenciar o perfil de determinados países na CID quanto a seus interesses e forma de

---

organizações internacionais, alguns governos "bem sucedidos" e os especialistas em analisar, avaliar e desenhar programas nas instituições; assim, os programas se traduzem em instrumentos de poder e controle.

solidarizar com o desenvolvimento. Por exemplo, o autor mostra como os países-membros do CAD/OCDE tendem a investir mais na cooperação bilateral do que multilateral, sendo que Suécia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Países Baixos, Finlândia são os campeões da cooperação multilateral, com parcelas relativas bastante mais elevadas em comparação com países como Grécia, Portugal, Estados Unidos, Itália e Coreia do Sul, que se encontram no outro extremo desse continuum entre cooperação multilateral e bilateral. Em relação ao Sul global, países como Índia e China investem mais na cooperação bilateral, inclusive via investimentos e comércio exterior, e países como o Brasil, África do Sul e o México utilizam as agências multilaterais para canalizar sua oferta de cooperação, sobretudo a cooperação técnica em pautas setoriais coincidentes com as políticas públicas domésticas mais exitosas, como é o caso da agricultura familiar no caso do Brasil, que colocou José Graziano da Silva na direção-geral da FAO<sup>6</sup>.

No entanto, um dos desafios desse campo tem sido demonstrar os resultados da CID diante dos débeis nexos de causalidade. O autor comenta a falta de evidências e de uma visão clara entre as transformações sociais produzidas no contexto do desenvolvimento (efeitos) e os projetos e programas de cooperação fornecida (causa). No âmbito da Cooperação Sul-Sul, uma proposta para a adoção de indicadores para o monitoramento e avaliação dos projetos foi, entretanto, apresentada pelo BPC e ASUL, com apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 2017<sup>7</sup>. A questão da efetividade da CID é tão central que deu nome ao encontro de alto nível entre os membros do CAD/OCDE – o Fórum sobre a Efetividade da Ajuda – e à iniciativa das organizações da sociedade civil (OSC) envolvidas com a CID – a Aliança de OSC para a efetividade do desenvolvimento<sup>8</sup>.

Nesse sentido, compreender o papel desempenhado pelas agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento, tanto nos países do Norte quanto do Sul global, oferece grandes desafios. Além de fazer convergir a cooperação e as agendas de política externa dos Estados, também articula políticas setoriais. Daí o interesse em desvendar os diferentes marcos interpretativos vigentes, que produzem diferentes resultados nas concepções de políticas de cooperação bilateral. Um quadro dos diferentes marcos, com as respectivas previsões e variáveis, é apresentado pelo autor como uma proposta analítica, indo da segurança, poder e influência até a obrigação e dever e os valores humanitários.

Talvez, uma das questões centrais do terceiro capítulo é o fato de que nesse momento é imperioso reconhecer que o Estado não é um ator monolítico. Não há um discurso oficial uníssono, ao contrário, a política externa como política pública implica em que a política de CID dos países é aberta aos conflitos de interesses. Então, torna-se fundamental discutir como se constroem as agendas no plano doméstico. Reafirma-se a

<sup>6</sup> Sugerimos a leitura do relatório “From Fome Zero to Zero Hunger: a global perspective” (FAO, 2019). Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5524en/ca5524en.pdf>

<sup>7</sup> Nessa proposta, busca-se integrar os princípios de política externa aplicados à CSS, os princípios e elementos orientadores da CSS, os elementos para o alcance de objetivos da CSS e os elementos que estabelecem os objetivos da CSS. A publicação está disponível em <https://bricspolicycenter.org/publicacoes/caminhos-para-construcao-de-sistemas-e-processos-de-monitoramento-e-avaliacao-da-cooperacao-sul-sul/>

<sup>8</sup> Os oito Princípios de Istambul pactuado entre as OSC para a eficácia do desenvolvimento estão disponíveis em <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.com/2010/12/linhas-mestras-principios-de-istambul.html> e mais informação sobre a AOED (*Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo*) pode ser acessada em <https://csopartnership.org/es/sobre-nosotros/>



noção de que as decisões sobre a concepção e implementação das políticas de CID, e também de CSS, são objeto de barganha entre os atores institucionais e não governamentais no plano doméstico. Contudo, de forma geral, entre os países em desenvolvimento há um déficit de institucionalização dessa agenda, o que resulta em dificuldades para a construção de convergências normativas e a avaliação conjunta das práticas cooperativas, além da transparência e prestação de contas.

Em termos de motivação no plano internacional, Milani afirma que a diferenciação entre CNS e CSS é fundamentalmente empírica. Isso porque é preciso reconhecer que a CSS, apesar de ser parte de um ativismo multilateral, em meio à crise do capitalismo, ainda se encontra em construção. Essa diferenciação, portanto, implica metodologicamente ir além das promessas e discursos dos países ofertantes, para avançar na compreensão sobre a realidade dos países quanto aos projetos em curso, aos impactos na perspectiva do ‘outro’ beneficiário. Daí a necessidade de uma pesquisa situada, ou seja, de realização de estudos de caso.

Assim, a experiência do Brasil é analisada, no quarto capítulo, tanto no nível sistêmico, que trata da relação com os demais países do Sul global e mesmo com a OCDE, quanto no nível do Estado, enfocando a relação da política externa com a CSS, na ABC. No primeiro nível, o “dilema da graduação”, já discutido pelo autor, indica que a vontade política de graduar-se como Estado na CID, via CSS, coloca alguns dilemas, quais sejam: entre a contestação dos países centrais e o risco de não ser reconhecido como liderança regional pelos seus vizinhos latino-americanos, e entre usar as organizações multilaterais para mudar o status quo almejado (numa ordem internacional assimétrica e hierárquica) e o uso estratégico de parcerias bilaterais para os fins maiores da política externa. Além disso, a graduação requer que os tomadores de decisão construam justificativas legítimas para serem comunicadas aos cidadãos nacionais.

Neste contexto, pode-se entender o levantamento do orçamento público do governo federal investido na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Em busca do reconhecimento global, ele provocou maior interesse e envolvimento da sociedade civil brasileira nessa agenda<sup>9</sup>. Ao analisar os relatórios entre 2005 e 2013, Milani mostra como os gastos são crescentes e, embora o pico tenha sido em 2010, os montantes para os anos de 2011, 2012 e 2013 são mais altos do que aqueles prévios a 2010. Isso significa que, a despeito da crise que atravessou o Brasil no primeiro mandato de Dilma Rousseff<sup>10</sup>, os orçamentos destinados à CSS ainda eram muito expressivos<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Destacamos aqui a proposta alternativa à do IPEA intitulada “A procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Público Brasileiro”, uma iniciativa do Articulação Sul, uma ONG brasileira com apoio da Oxfam Brasil. O relatório está disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/a-procura-da-cooperacao-sul-sul-no-orcamento-federal/>

<sup>10</sup> Sabe-se que nos governos petistas, a ênfase nas relações Sul-Sul foi instrumental para um projeto mais ambicioso de protagonismo regional e global do país; envolveu agentes políticos internos e empresas brasileiras que disputaram mercados internacionais nos setores de construção civil, energia, aviação regional e agricultura. O segundo mandato de Dilma Rousseff, contudo, abandonou a diplomacia ‘ativa e altiva’ do chanceler Celso Amorim e reduziu a projeção política das atividades da ABC no campo da CSS, explica o autor.

<sup>11</sup> Os quatro relatórios COBRADI, de iniciativa do IPEA em parceria com a ABC, publicados até o presente momento (2005-2009; 2010; 2011-2013 e 2014-2016) estão disponíveis em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32420&Itemid=343](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32420&Itemid=343)

A partir do estudo dos casos da cooperação em educação e com o Haiti, segundo o autor, algumas lições aprendidas pelo Brasil são: a necessidade de uma reforma do desenho institucional da política de CSS; de investir na capacidade institucional dos entes governamentais participantes da CID e CSS; de contar com um quadro regulatório adequado e financiamentos sustentáveis, e de desenvolver um mecanismo de avaliação das iniciativas; além disso, é preciso realizar um debate normativo com a participação da sociedade civil e considerar a percepção dos países parceiro-beneficiários das iniciativas.

Como agendas para pesquisas futuras, Milani aponta uma série de questões para debates que podem ser usadas tanto por pesquisadores em busca de maior compreensão do campo quanto pelos docentes em sua missão de estimular a reflexão e o interesse dos estudantes por este tema. Entre elas, destacamos: a relação entre a ética movida pelo interesse coletivo e as práticas de interesse mútuo (o ‘solidarismo internacional’) e as relações entre os Estados movida pelo poder/política e menos sobre a moral; as bases materiais (recursos produtivos, tecnológicos, financeiros) e imateriais (recursos normativos, ideológicos e cosmogônicos) que guiam o relacionamento entre os atores da CID; os ‘subdesenvolvidos’ como categoria simplificadora, porquanto as populações ajudadas não são os latino-americanos, quéchuas e mongóis que foram colonizados e são até hoje explorados, mas os povos subdesenvolvidos, que provoca uma ‘piedade distanciada’; o predomínio do CAD/OCDE, uma organização seletiva e sem vocação universal, na produção de dados, análises, critérios e normas no campo da CID, e mesmo da CSS, sobre o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento da ONU, que não é efetivo na missão de coordenar a CID; a efetividade da cooperação requer levar em consideração a capacidade de absorção das sociedades nacionais, ir além da métrica do nexu ajuda-crescimento; a disputa da CSS entre a pluralidade de países e a fraca institucionalização que, no âmbito multilateral, significa pouca sistematização e transparência dos dados (volumes, prioridades, setores).

Na conclusão do livro, damos voz ao autor que defende a realização de pesquisas empíricas. Isso é, certamente, o que mais se anseia no campo da Cooperação Sul-Sul ao se questionar sobre a existência, ou não, de uma cooperação horizontal, solidária e eficiente:

Desse modo, a análise da cooperação como agenda da política externa dos Estados (superpotências, grandes potências, potências médias) nos permite enxergar a permanência de uma faceta das relações Norte-Sul na geopolítica atual, mas também os riscos de emergência de novas formas regionais e globais de dominação e dependência Sul-Sul. Portanto, é necessário seguir investindo em pesquisas empíricas, que dialoguem com marcos teóricos críticos, e nomeadamente, em pesquisas comparativas sobre as diferentes estratégias de CSS, sem negligenciar, na análise, a dialética existente entre cooperação pública (governamental), o papel das organizações não governamentais, os financiamentos públicos concedidos a corporações privadas em processo de internacionalização e os investimentos por ela realizados (Milani, 2018: 311).

Por Marina Bolfarine Caixeta. Doutoranda da Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Estudos Latino-americanos. Bolsista do CNPq. Correo electrónico: [marinabolfarinecaixeta@gmail.com](mailto:marinabolfarinecaixeta@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0462-506X>