

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista
Integración y Cooperación
Internacional

Nº 37

JULIO-DICIEMBRE

2023

Publicación Semestral

revista-mici.unr.edu.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORAS

Mter. Marta G. Cabeza. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.
Mter. Vanesa I. Castello. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

EQUIPO EDITORIAL

Lic. Diego Larrondo - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.
Abog. Alicia Pía Morbiducci Ponce - Universidad de Chile; Santiago; Chile
Mter. Camila Abbondanzieri - Universidad Nacional de Rosario. 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, Brasília; 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 – 3° piso – oficina 301

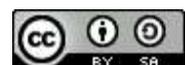
2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

Correo electrónico: mici@unr.edu.ar / mici.cerir@gmail.com

Sitio: revista-mici.unr.edu.ar



EDITORIAL

Presentamos un nuevo número de la **Revista Integración y Cooperación internacional** esperando aportar materiales de reflexión que nos ayuden a interpretar y comprender mejor los hechos internacionales. Los fenómenos desestabilizadores siguen presentes en el orden internacional pero la esperanza en un devenir más pacífico y próspero siguen estando presentes. Con el convencimiento que la investigación y el análisis académico son, además de necesarios, partícipes de la generación de realidades más justas para todos, es que difundimos los resultados de los mismos.

En primer lugar, les acercamos un artículo de **Jenny Cedeño-Alcívar** sobre el protagonismo de Ecuador y Colombia en el campo de la cooperación internacional titulado “La incidencia del liderazgo político en Colombia y Ecuador en su rol de oferentes de cooperación Sur-Sur (2008-2015)”. La autora aborda el liderazgo político en estos dos países como factor incidente en la configuración de política de oferta de cooperación Sur-Sur. La investigación muestra los matices que han tenido estos dos actores nacionales y configura una tipología del accionar internacional caracterizando al accionar de Colombia como mayoritariamente estratégico y pragmático, y al de Ecuador como estratégico ideológico.

Un segundo artículo, en la misma línea de análisis sobre la región y la acción internacional de sus países, es el que nos acerca la especialista **María Paz López**, quien se enfocó en abordar la relación entre México y Argentina en la investigación titulada “Salud y espacio en perspectiva regional. La agenda de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México en un contexto en transformación (2019-2022)”. Como resultado de su estudio, la autora encuentra avances en dos temáticas centrales en agenda: la cooperación en salud, con énfasis en el desarrollo conjunto de vacunas contra el Covid-19, y la cooperación en el ámbito espacial, a través de la conformación de una agencia espacial regional, en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Por otra parte, también comprueba que existen importantes desafíos y obstáculos para lograr concretar proyectos soberanos, con impactos en el desarrollo socio-económico y tendientes a una inserción estratégica a nivel regional y mundial.

Por su aporte para explicar y comprender las actuales tendencias internacionales, muchos internacionalistas siguen de cerca la paradiplomacia o el accionar internacional de los actores subnacionales. En esta Revista damos espacio a las investigaciones académicas que abordan estos aspectos dinámicos de la realidad internacional y desde esta perspectiva presentamos el artículo titulado “La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)” de **Delfina Campanella**. La autora propone como estudio de caso a esta provincia argentina procurando indagar las temáticas abordadas, los principales lineamientos seguidos y los medios utilizados para alcanzar los objetivos. La hipótesis que sostiene esta investigación afirma que la gobernación de María Eugenia Vidal evidenció lineamientos tradicionales en la inserción de la provincia, centrando su accionar fundamentalmente en las esferas económico-comerciales.

Asimismo, las temáticas vinculadas al medio ambiente y su deterioro siguen necesitando de interpretaciones y difusión, y aportando a este objetivo les proponemos el artículo de **María Elisa Brussa** “Geopolítica del Riesgo: La Adaptación como agenda de Oportunidades para una Cooperación Climática Subnacional”. En esta investigación la autora afirma que la crisis climática y el cambio climático no son considerados aún factores de riesgo y de incertidumbre en las Relaciones Internacionales (RI), ni en el

campo de la geopolítica misma. Advierte, en este sentido, que la territorialización de medidas de adaptación al cambio climático, como una de las estrategias ante el riesgo y vulnerabilidad de las poblaciones, están escasamente contempladas. En su perspectiva, la Geopolítica del Riesgo aparece como un marco apropiado para promover la Cooperación Climática Internacional y Subnacional centrando su análisis en la relación entre geopolítica, seguridad y riesgos.

El número actual se completa con un Comentario sobre la ética en los proyectos de cooperación que escribieron dos académicos salvadoreños, **Juan José Machado** y **Lisando Pérez-Hernández**, y que aborda la cuestión de “La ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo”. Los autores nos proponen una reflexión sobre cómo la cuestión ética se interioriza e implementa, de manera práctica, en la gestión de las intervenciones de desarrollo y, por consiguiente, en el actuar de sus organizaciones ejecutoras para regular las conductas de los distintos participantes involucrados.

Por último, agradecemos el trabajo de reseña realizado por profesionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario de dos obras de reciente edición.

En primer lugar, **María Eugenia Cardinale** nos comenta en forma detallada la obra organizada por Olga Saavedra y Carlos da Silva “Las tramas de la Unidad en Nuestramérica: aportes para pensar la integración”.

Luego **Mariela Bilsky** nos acerca una aproximación al libro “América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia” de Mariano Álvarez, Mariana Luna Pont, y Nahuel Oddone.

Recordamos que nuestra Revista recibe en forma continua materiales inéditos para ser sometidos a doble referato ciego y alentamos a todos a continuar enviando sus investigaciones. Mantenemos nuestro compromiso editorial con la difusión de los contenidos de calidad que ayuden a enriquecer el análisis del escenario internacional. Agradecemos a los autores que han participado de este número y al equipo editorial que con su esfuerzo permite la llegada bimestral de esta Revista a sus lectores.

Mter. Marta Cabeza - Mter. Vanesa Castello

INDICE

ARTÍCULOS

- La incidencia del liderazgo político en Colombia y Ecuador en su rol de oferentes de cooperación Sur-Sur (2008-2015)** 7-27
Jenny Cedeño-Alcívar
- Salud y espacio en perspectiva regional. La agenda de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México en un contexto en transformación (2019-2022)** 28-52
María Paz López
- La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)** 53-67
Delfina Campanella
- Geopolítica del Riesgo: La Adaptación como agenda de Oportunidades para una Cooperación Climática Subnacional** 68-81
María Elisa Brussa

COMENTARIO

- La ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo** 82-100
Juan José Machado y Lisando Pérez-Hernández

RESEÑAS

- Las tramas de la Unidad en Nuestramérica: aportes para pensar la integración. SAAVEDRA, Olga y DA SILVA, Carlos. Ed. Z, 2022** 101-104
María Eugenia Cardinale
- América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia. ÁLVAREZ Mariano, LUNA PONT Mariana y ODDONE Oddone. Ed. de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2021** 105-106
Mariela Bilsky

Listado de Referees

107

La incidencia del liderazgo político en Colombia y Ecuador en su rol de oferentes de cooperación Sur-Sur (2008-2015)*

Jenny Cedeño-Alcívar **

Resumen

Este artículo trata del liderazgo político de Colombia y Ecuador como factor incidente en la configuración de política de oferta de cooperación Sur-Sur, en el período 2008-2015. El análisis se centró en entender las particularidades de los dos países a la luz del liderazgo ejercido en la región. El contraste académico se realizó entre estos dos países de renta media de la región andina, con características homogéneas y a la vez heterogéneas en sus intereses y realidades, para explicar la configuración de la política de oferta de cooperación Sur-Sur. La examinación se basó en acciones, discursos presidenciales, literatura académica y entrevistas a gestores, expertos académicos y especialistas. Se utilizó el estudio de caso único y herramientas del estudio comparado.

El liderazgo que asumieron los dos países y el acoplamiento de la oferta de cooperación Sur-Sur a los intereses políticos y técnicos evidencian los matices en la actuación como socios-oferentes. El liderazgo político como bien público ejercido por Colombia y Ecuador y que incidió en la configuración de sus políticas de oferta de cooperación Sur-Sur se enmarcó en un liderazgo político y estratégico-pragmático-ideológico con característica transaccional, transformacional, empoderado y cooperativo. El liderazgo de Colombia fue más político, estratégico-pragmático, mientras que el liderazgo de Ecuador fue más político, estratégico-ideológico.

Palabras claves: cooperación Sur-Sur, factor político, liderazgo político del Estado, política de oferta de cooperación Sur-Sur

The incidence of political leadership in Colombia and Ecuador in their role as offerer of South-South cooperation (2008-2015)

Abstract

This article is about the political leadership of Colombia and Ecuador as an incident factor in the configuration of the South-South cooperation offer policy, in the period 2008-2015. The analysis focused on understanding the particularities of the two countries in light of the leadership exercised in the region. The academic contrast was made between these two middle-income countries of the andean region, with homogeneous and at the same time heterogeneous characteristics in their interests and realities, to explain the configuration of the South-South cooperation offer policy. The examination was based on actions, presidential speeches, academic literature, and

* Este artículo se basa en la investigación doctoral "Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015", Flacso-Ecuador 2022. Se agradece a la Dra. Carla Morasso, directora de esta investigación, por los aportes recibidos en este artículo.

** Doctora en Estudios Internacionales, Flacso-Ecuador. Correo electrónico: jcedenio2000@yahoo.es
ORCID: 0000-0002-1990-5438

interviews with managers, academic experts, and specialists. The single case study and comparative study tools were used.

The leadership assumed by the two countries and the coupling of the South-South cooperation offer to political and technical interests show the nuances in acting as partner-offers. The political leadership as a public good exercised by Colombia and Ecuador and which influenced the configuration of their South-South cooperation offer policies was framed within a political and strategic-pragmatic-ideological leadership with a transactional, transformational, empowered and cooperative characteristic. Colombia's leadership was more political, strategic-pragmatic, while Ecuador's leadership was more political, strategic-ideological.

Keywords: South-South cooperation, political factor, political leadership of the State, South-South cooperation offer policy

TRABAJO RECIBIDO: 18/10/22 - TRABAJO ACEPTADO: 04/04/23

Introducción

La cooperación internacional se relaciona con las necesidades y los intereses de los Estados y otros actores (Moravcsik, 1997, 2010; Nye, 2004). Desde los años setenta la academia se centró en los debates que enriquecieron el entendimiento de su importancia en el sistema internacional (Axelrod, 1984; Jervis, 1999; Keohane & Nye, 1977; Keohane, 1984; Milner, 1992; Wendt, 1992). Se coopera “cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane, 1984, p.120). El comportamiento que asumen los Estados, como principales actores, y los beneficios son diferentes, considerando que cada cooperante ayuda al otro a realizar sus objetivos (Milner, 1992, p.466-467).

La cooperación entre países en desarrollo Sur-Sur data de 1955 con la Conferencia de Bandung en Indonesia, como rechazo a la dominación, colonialismo y desigualdad, y el inicio del Movimiento de los Países No Alineados en 1961 (Pifcss, 2014, p.13). Fue reconocida como una cooperación técnica que se diferenciaba por alejarse de condicionalidades y como una oportunidad para el avance de países en desarrollo (Ayllón, 2012, p.1253-1254; Domínguez, 2017, p.61-63; Lechini, 2014, p.8; Tassara, 2012, p.66).

Al iniciar este siglo XXI, la cooperación Sur-Sur fue reimpulsada por las relaciones entre Estados para instituir representatividad con voz propia en foros multilaterales y ejercer poder en negociaciones colectivas con el Norte (Giaccaglia, 2014; Lechini, 2009; Lechini y Giaccaglia, 2016; Lechini y Morasso, 2015; Morasso, 2015, p.99).

La correlación de fuerzas en la región (Lo Brutto & Crivelli, 2019, p.242) se manifestó con la presencia de Gobiernos progresistas en Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador que dieron inicio a una época dorada para la cooperación Sur-Sur (2000-2015) y, por otro lado, se encontraban los Gobiernos de países considerados liberales, como Colombia, que también manifestaron intensas prácticas de esta cooperación. Este período fue caracterizado por un “ciclo económico de auge de precios de materias primas y un ciclo político de marea rosa” calificado así por Lievesley y Ludlam (2009) (citado en Malacalza 2020, p.3). Se suman los eventos políticos como el diálogo por la paz de Colombia y la ola de integración de la que Ecuador fue uno de los artífices por considerar que una de las formas de combatir el subdesarrollo era mediante la integración (Entrevista EER19, 2022). Su presidente sostenía que era necesario “fortalecer las relaciones Sur-Sur” (Correa 2009, p.33).

Precisamente este reimpulso de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica estuvo incidido por varios factores que configuraron la política (Garretón, 2006; Rojas, 2019) como el posicionamiento internacional, el modelo de desarrollo, la institucionalidad de la cooperación y el liderazgo político¹. Aquí nos referiremos al liderazgo político asumido por cada país en el período 2008-2015. El estudio del liderazgo político es relevante por la simbiosis entre desarrollo y poder y su incidencia en la política pública (Williner y Riffo, 2015, p.27).

Para realizar este análisis se seleccionaron dos países de la región andina con características similares y disímiles, pero a los que en general, la oferta de cooperación Sur-Sur les sirvió en el ejercicio del liderazgo. Mediante el estudio de caso único se analizó a Colombia y Ecuador para estudiar la incidencia del factor liderazgo en la política de oferta de cooperación Sur-Sur de ambos países. Para el análisis se planteó contestar

¹ Estos factores fueron identificados en la investigación “Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015”, Flacso-Ecuador 2022.

¿De qué manera el liderazgo asumido por Colombia y Ecuador incidió en la configuración de las políticas como socios-oferentes de cooperación Sur-Sur entre 2008-2015? El nivel de análisis corresponde al Estado en el contexto regional.

Desde el enfoque del neoliberalismo institucional y del nuevo liberalismo de Moravcsik (1997, 2010) se propuso entender el problema en torno a la política de oferta de cooperación Sur-Sur. Se diseñó un marco teórico como soporte al análisis permitiendo entender el liderazgo y su incidencia en la política pública. Para el análisis empírico se utilizó información parcial de 23 entrevistas (Anexo 1), revisión de discursos presidenciales, documentación oficial y artículos académicos.

Para explicar el liderazgo de Colombia y Ecuador este artículo propone iniciar con acercamientos conceptuales para el análisis y luego con una revisión de los asuntos coyunturales y el contexto regional. Ello dará paso al análisis de los perfiles de los presidentes y sus ideologías, el discurso en nombre del Estado y las visiones de mundo como condicionantes en Estados periféricos. Finalmente se expondrán las conclusiones.

Acercamientos conceptuales para el análisis

La cooperación internacional es un instrumento de política exterior de los Estados (Lechini y Morasso, 2015; Prado-Lallande, 2020; Ruiz, 2018). La política exterior, como instrumento estatal para el desarrollo, es una política pública interméstica que responde a la actuación interna coordinando intereses y objetivos de un Estado/Gobierno para participar en el sistema internacional (Milani y Pinheiro, 2013, p.11). En el proceso de la política exterior y de cooperación internacional intervienen variables domésticas y sistémicas que se vinculan e inciden en la política pública de los Estados (Lancaster, 2007; Malacalza, 2015; Míguez, 2020, p.3).

Las políticas de cooperación internacional y la toma de decisiones están estrechamente relacionadas con la política exterior (Prado Lallande, 2014, p.51). Ambas dan las pautas y señalan la hoja de ruta en cooperación internacional de un país (Milani y Duarte, 2015, p.56). Como política pública se convierte en una oportunidad para impulsar la generación de capacidades técnicas, científico-tecnológicas, académicas, económico-comerciales, diaspóricas y así compartir experiencias y conocimientos (Ayllón, 2012; Lechini, 2014; Sela, 2014). De ahí que la posición y el liderazgo del país en el sistema internacional y cómo lo vean es parte de los objetivos que persigue la política exterior (Velásquez, 2004).

El liderazgo político influye, motiva y propicia la consecución de objetivos. En este estudio entendemos al liderazgo político como la capacidad de emplear inteligentemente el poder blando para influir y orientar a la sociedad en el logro de sus metas. Se compone de dos dimensiones. Por una parte, el liderazgo ejercido por el presidente que se observa mediante el perfil y, por otra parte, se identifica con la representación gubernamental que se establece mediante el discurso en nombre del Estado y la visión del mundo. Como veremos a continuación el acercamiento teórico al liderazgo político reúne una serie de rasgos para llegar a una apreciación que permita entender los liderazgos ejercidos en Colombia y Ecuador.

El estudio de Williner & Riffo (2015) realizado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) señala que el liderazgo político del Estado es público “de todos y para todos”. Enfatiza que para este tipo de liderazgo los contextos inestables se vuelven más oportunos (p.5-6). Pero también, la clasificación de Burns (1978) y Bass (1985) muestra que el liderazgo es transaccional y transformador. Es

transaccional porque es un acuerdo entre los seguidores y el líder; mientras que es transformador porque convierte visionariamente los problemas en oportunidades. De igual forma, el liderazgo se vuelve cooperativo (Sanahuja, 2016, p.44) cuando se actúa en coalición. Nye (2020) señala que el liderazgo se centra en el bien colectivo mediante el empoderamiento (p.2), pues apropia a la población para conseguir las metas y desde ese empoderamiento busca el ejercicio del “poder con” para un equilibrio entre Estado y sociedad. El liderazgo como bien público suele generarse en el nivel central del Gobierno. Desde allí, mediante diálogo, cooperación, principios y conocimientos, se impulsan capacidades públicas y privadas que son reconocidas interna y externamente (Williner & Riffo, 2015, p.1).

Las capacidades políticas y técnicas generadas por el liderazgo propician espacios para cooperar en pro del desarrollo. Es que en la proyección de visiones, objetivos, estrategias, arquitectura organizacional y formación se crean habilidades y competencias (Entrevista EEA16, 2020) que son aprovechadas por los liderazgos. Se puede apreciar que, al iniciar este siglo en la región, con una composición heterogénea, surgieron diversos tipos de liderazgos y alianzas permitiéndole construir una capacidad de acción política (Garretón 2006; Rojas, 2019, p.11; Ruiz, 2018).

Si el liderazgo político de un Estado es un “proceso o dinámicas interactivas” consecuencia de recursos adaptativos, el líder es la persona que influencia esa dinámica (Williner & Riffo, 2015, p.27). Los líderes presidenciales actúan en representación de sus países (Young, 2009) y se involucran desde las visiones que tienen del mundo. En la concepción de su perfil se toma en cuenta los rasgos de sus seguidores y el entorno social, político, cultural, económico e institucional (Adamuz 2014; Masciulli et al 2009; Lyne de Ver 2009 citados en Williner y Riffo 2015, p.27). En su estilo concierne la forma de pensar, la percepción, las relaciones, su lenguaje, sus valores y la formación (Rojas, 2019; The Conversation, 2021).

Al hablar de liderazgo se piensa en reputación (Axelrod, 1984). Los líderes se granjean la aceptación de sus mandantes y de sus pares. Al ser reconocido se crea una imagen deseada que les permite alcanzar prestigio y credibilidad (Boulding, 1959; Weber, 1968, 1984). El líder tiene la capacidad de convertir el “yo” y “ustedes” en “nosotros”, crea la unidad (Nye 2020, p.1). Para ello, su mayor recurso es la comunicación mediante el discurso (De Pree, 1993; Nye, 2020). Todo discurso en representación del país tiene un trasfondo político y de posición interna y externa (Daboin et al., 2010; De Pree, 1993; Del Prado s.f.).

La visión del mundo es la base del liderazgo (De Pree, 1993, p.40). Se refiere a los paradigmas que tiene un Estado o líder internacional y está determinada en función de sus intereses domésticos, política externa, modelo de desarrollo y proyección externa (Jervis, 1977; Malacalza, 2015; Tomassini, 1988). Es un “imaginario de política exterior” que conlleva un “entramado de significados y de relaciones sociales a partir del cual los voceros del Estado construyen representaciones del mundo [...] emerge de posiciones intersubjetivas específicas e interpretaciones existentes acerca de la política mundial” (Bernal y Tickner, 2017, p.5). Por ello, la visión del mundo encierra un conjunto de valores, ideas, intereses, formación, conocimiento e ideologías (Weber, 1968, 1984; Kalberg, 2011).

Otro condicionante del liderazgo es el presidencialismo que se refleja en la política exterior y en la toma de decisiones mediante la diplomacia presidencial. Internamente, permite desplazar las trabas burocráticas para atender los intereses del presidente y su Gobierno (De Araujo y Rivas, 2020; Franco y Lanzaro, 2006; Niño, Niño

y Paez, 2016). Pero también incide en el ámbito externo. Para Sanahuja (2016) el “presidencialismo y ciertos liderazgos” aportan en la explicación de las dinámicas regionales de este siglo XXI, la institucionalización y los mecanismos en la toma de decisiones (p.62).

Liderazgos políticos en un contexto regional dinámico

Latinoamérica y el Caribe son consideradas como una de las regiones más desiguales del mundo (BID, 2020, p.23). Al iniciar este siglo XXI presentaba grandes desafíos y oportunidades para enfrentar problemas económicos y sociales, lo que puso en discusión un orden económico y unos indicadores sociales que manifiestan la desigualdad latente. Los países latinoamericanos, especialmente los sudamericanos, incentivaron nuevos acercamientos para crear una alianza que los represente (Garretón, 2006; Rojas, 2019). En este intento de coaliciones y estrechamientos bilaterales, la oferta de cooperación Sur-Sur dinamizó las relaciones internacionales e impulsó nuevas formas de cooperar entre países en desarrollo, lo que les llevó a adaptar espacios de cooperación.

El atentado del 11S en Estados Unidos (2001) prendió las alarmas para que ese país se enfocara en atender, entre otros, temas de seguridad fuera del continente. China tuvo mayor presencia en la región con actividades comerciales y económicas. Más tarde, la crisis financiera de países desarrollados en el 2008 también motivó a que reorganizaran las asignaciones por concepto de cooperación. La reclasificación del Banco Mundial (BM) de los países de renta media alta (PRMA) influyó en las condiciones para recibir financiamiento, y principalmente repercutió en Sudamérica, lo que significó que la fuente por ayuda oficial al desarrollo (AOD) se vea disminuida. Paralelamente sucedía que al inicio del siglo un grupo de países emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, conocido como BRICS, impulsó y reactivó la cooperación Sur-Sur junto a la llegada de Gobiernos progresistas a la región. Hubo un auge de materias primas lo que beneficiaba económicamente a los países en la región. Y el compromiso asumido por la comunidad internacional para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, luego Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODM/ODS), influyó para encontrar maneras más efectivas de cooperar y trabajar individual, bilateral, triangular y colectivamente (Bergamaschi, García y Santacruz, 2017; Santander, 2011; Tassara, 2013). Es así que la coyuntura política e ideológica, los eventos internacionales y los ajustes de la cooperación tradicional promovieron la revitalización de la cooperación Sur-Sur (Ojeda y Muñoz, 2019). De igual forma, es importante señalar que en este contexto regional se suman los eventos nacionales que impactaron en cada país, como el proceso de la negociación con grupos subversivos en Colombia, y la modernización del Estado ecuatoriano acompañado de reformas amparadas en el buen vivir.

El diálogo político y la activación de la cooperación Sur-Sur fue una práctica de los países latinoamericanos y, en particular sudamericanos, para alcanzar desafíos comunes en los primeros años del siglo XXI. La unión que trataron de establecer en bloques políticos como Unasur o Celac y otros comerciales como la Alianza del Pacífico estuvo cargada de propósitos en este período. De manera general se observó dos tendencias, una de los países progresistas mediante la ola de la integración y otra de los países afines a las prácticas neoliberales, denominada “marea celeste” conforme a Lorenzini y Pereyra Doval (2019) citadas en Malacalza (2020, p.3), sin que ninguna limitara la participación de los países de cualquier tendencia. Mientras que unos países impulsaban ideas de proyectos sociales, políticos y económicos, en conjunto, para enfrentar el subdesarrollo y consolidarse en una alianza regional, otros países se

interesaban por la apertura económica, por aprovechar las relaciones y la época para el intercambio comercial (Lechini y Morasso, 2015; Malacalza, 2020).

Todos estos acontecimientos a la luz de la globalización y la diversidad de intereses moldearon las relaciones internacionales de los países latinoamericanos en los primeros quince años del siglo XXI. Una forma de observarlos fue en el liderazgo político que asumieron los Gobiernos de Colombia y Ecuador con la oferta de cooperación Sur-Sur en la región.

Liderazgo político de Colombia

En el período de estudio, en Colombia ostentaron el poder dos presidentes con sus propios estilos de Gobierno e intereses, pero de la misma línea política (De Araújo y Rivas 2020, p.184-185). Se analizaron los perfiles de los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, con énfasis en el segundo que abarca mayormente el tiempo de estudio 2008-2015.

Álvaro Uribe asumió el poder por dos ocasiones consecutivas (2002-2010). Enfrentó el conflicto armado con su Política de Seguridad Democrática (Hernández, 2019, p.35-36) y logró un acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia (Rueda y Osorio, 2019, p.126). Su estilo de ejercer el poder fue más personalista y autoritario, lo que le llevó a innovar en su gestión liderando la implementación de su política en seguridad (De Araújo y Rivas 2020, p.196). La popularidad de Uribe dio impulso para la continuidad de la misma línea política.

El presidente Juan Manuel Santos sucedió al Gobierno de Uribe a partir del 2010. Continuó con el trabajo empezado por su antecesor, pero con nuevas ideas (De Araújo y Rivas, 2020, p.201). Su gestión fue más abierta y decidida y hasta procuró hacer un Gobierno de unidad nacional para que los partidos políticos participen en los intereses nacionales (La silla vacía, 2020).

La imagen presidencial de Santos fue cultivándose con preparación y experiencia pública. Construyó un pensamiento político algo alejado del estatismo y capitalismo. Su visión estratégica le permitió materializar acciones mediante el poder (La silla vacía, 2020). También, se proyectó para conseguir un segundo mandato (2014-2018) y se afincó a concretar el acuerdo de paz en 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Proveyó un programa y presupuesto para reactivación post acuerdo para lo cual acudió a la cooperación internacional. Por la coyuntura se mostró pragmático y sintonizó con las demandas de la población. Avanzó de la “internacionalización del conflicto armado hacia la internacionalización de la paz” (Galeano, Reynell y Rodríguez, 2019, p.67). Su liderazgo se fue acrecentando y aprovechó el buen momento para sus propósitos nacionales e internacionales (De Araújo y Rivas, 2020, p.198-200). En tanto, este desempeño también sirvió para conseguir el Premio Nobel de la Paz en 2016.

El presidente Santos tuvo claro qué cooperación, para qué y cómo. Declaró “yo le doy la mano a quien necesita de mi ayuda y –al mismo tiempo- recibo la mano extendida de otro para solucionar un problema que no puedo resolverlo solo [...] la cooperación Sur-Sur es un ‘sistema solidario de manos unidas’ para caminar juntos hacia un mismo destino” (APC-C, 2012, p.15). Hablaba de la cooperación internacional poniendo énfasis en la cooperación Sur-Sur en sinergia con la ayuda oficial porque “complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental, y además nos posiciona como un actor internacional –de peso- que extiende sus manos para

aportarle al progreso de otros” (APC-C, 2012, p.15). Su visión era hacer de Colombia un país reconocido como oferente de cooperación internacional. Desde el inicio de su Gobierno mencionó que la cooperación sería un eje en las relaciones internacionales (Santos, 2010a).

A diferencia del presidente Uribe, que priorizó la política interna y demostró menor interés en las relaciones con los países vecinos, el presidente Santos lideró espacios en el contexto de la integración regional, de las relaciones bilaterales y en organismos multilaterales. No solo se apoyó en el momento coyuntural, pasando de contrarrestar a buscar la paz y seguridad integral (Ruiz, 2018, p.211, 227-228), sino que también combinó y diversificó, mediante la cooperación Sur-Sur, otros temas en los que Colombia tenía experiencia como medio ambiente, derechos humanos, educación, biodiversidad, cambio climático, turismo, entre otros (Garay y Ramírez, 2018, p.85). Además, la internacionalización de Colombia le permitió participar en varios foros y organismos internacionales (Ramírez, 2011; BID, 2011).

En lo que respecta a la representación gubernamental, Colombia ejerció un liderazgo político estratégico-pragmático, con característica transaccional, transformacional, empoderado y cooperativo, pensado desde el “nosotros”. Desplegó un poder blando a nivel doméstico, pero, sobre todo, internacional mediante la activación de la diplomacia y una agenda de política exterior. Al empezar este siglo XXI, Colombia seguía presentando una “Cancillería con un bajo perfil y con poca participación del país en escenarios internacionales” (Entrevista EETC02, 2020) mientras que a partir de la segunda década se activó intensamente el trabajo diplomático. Se observó liderazgo en la toma de decisiones y en el manejo de la política exterior (Hernández, 2019; Galeano, Reynell y Rodríguez, 2019). Como país pivote², el Gobierno se enfocó en la oportunidad económica y comercial para tener mayor acceso a mercados y para mejorar la imagen del país mediante la oferta de cooperación Sur-Sur. Esta forma de presentar al país requirió una estrategia internacional que se sustentó en una política de oferta de cooperación Sur-Sur que serviría para mostrar fortalezas y capacidades. En tanto, su línea ideológica no fue determinante porque el Gobierno continuó con la misma tendencia de derecha de los Gobiernos anteriores, sin que ello le impidiera establecer buenas relaciones con países de ideología diferente.

Con una nueva imagen del país se abrió paso para reposicionarse regional y extra regionalmente (Borda, 2014, p.33). Sobre todo, en la subregión andina le permitió elevar su identidad como potencia secundaria por el liderazgo demostrado en el proceso de paz alcanzándole para adquirir mayor reconocimiento internacional (Entrevista EETC04, 2021). Colombia buscaba que sus países vecinos tuvieran capacidades en combatir el narcotráfico y la inseguridad, en general, para lo que disponía de un fondo alimentado con presupuesto de ayuda oficial y de financiamiento para la cooperación Sur-Sur. El fondo le permitía exportar su experiencia en seguridad con países de la región y fuera de ella (Bergamaschi, García y Santacruz, 2017; Ruiz, 2018; Tickner y Morales, 2015; Tickner, 2016).

En el marco de la planeación nacional que orientaba las políticas públicas hacia el crecimiento verde de Colombia, la Hoja de Ruta 2015-2018 de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) fue pensada, además, para atender el

² La Secretaría General de Naciones Unidas designó 22 países pivotes en 1995 por sus capacidades y experiencias, entre ellos Colombia.

<https://www.unsouthsouth.org/nuestro-trabajo/apoyo-intergubernamental-y-a-las-politicas/comite-de-alto-nivel-sobre-la-cooperacion-sur-sur/?lang=es>

postconflicto. Esta estrategia priorizaba la construcción de paz, el desarrollo rural sostenible, la conservación y la sostenibilidad ambiental. En este sentido, el documento Conpes 3726 (2012) establecía los lineamientos para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas y reforzado con los decretos 4800 (2011) y 1084 (2015). Era hora de recuperar las zonas inmersas en el conflicto y carentes de atención del Estado. Hubo la intención de destinar los recursos de la cooperación internacional a programas de justicia transicional para atender a las víctimas de la violencia y su reinserción. Aquí, la cooperación Sur-Sur y el financiamiento de la ayuda oficial y triangular serviría para “adelantar iniciativas de justicia transicional y preparar un inminente escenario postconflicto (Bergamaschi, García y Santacruz 2017, p.345).

En este punto merece mencionarse el presidencialismo en Colombia que se encuentra presente en la Constitución de 1886 y en la de 1991 (Pérez y Espinosa 2020, p.1-2) y que es significativo para explicar el liderazgo. La influencia del líder en la política exterior y en la agenda fue característica de los presidentes Uribe y Santos. Para Ardila (2011) la política exterior fue una “diplomacia presidencial y personalizada” en apego al régimen presidencialista, la cercanía con Estados Unidos e intermitencia en las políticas de Estado (p.95). Aunque la política exterior es del Estado, las decisiones siempre han sido asumidas por el Gobierno, y en el caso de los dos presidentes, Uribe y Santos, ha sido el presidente y el ministerio de Defensa los que la han priorizado (Ardila, 2011; Duarte y Pedraza, 2018.; Ruiz, 2018). Según Bonilla (2002) se observó la “personalización de las decisiones, la fragmentación de la política exterior, la existencia de diplomacias paralelas, la cercanía a los Estados Unidos” (p.22). En tanto, la cooperación internacional se promovió desde la presidencia, es decir hubo un “vínculo entre la cooperación internacional, la política exterior y el poder ejecutivo” (Entrevista EETC04, 2021; Ardila, 2011; Amaya, 2017, p.44-45; Malacalza, 2020, p.6).

En lo referido a los discursos presidenciales, ambos presidentes tuvieron su propio estilo acorde a sus modelos de desarrollo (De Araújo y Rivas 2020, p.181). El discurso del presidente Uribe se sintonizó con el pueblo “yo particularmente, como padre de familia e integrante de ese 50 por ciento de las familias colombianas [...] me solidarizo [...] y me veo en la obligación” (Uribe, 2005), pero también, con los intereses nacionales mediante su Política de Seguridad Democrática caracterizada por su mano dura con grupos subversivos (Hernández 2019, p.35-36). En el plano externo ratificó la fidelidad y las estrechas relaciones con Estados Unidos porque Colombia es “una nación que quiere y necesita de la comunidad internacional como contribución esencial para la paz, el desarrollo y la igualdad” (Uribe, 2006). Sus discursos tenían tres consignas: confianza inversionista, cohesión social y seguridad democrática.

Por su parte, el discurso del presidente Santos articuló la ayuda oficial con la cooperación Sur-Sur para responder a los intereses nacionales (Tassara, 2013, p.12). Su lema fue “unidad nacional” refiriéndose a la paz y la reconciliación, por lo que “Trabajaremos para disminuir la pobreza con la misma intensidad [...] y compromiso con que combatimos –y seguiremos combatiendo- el terrorismo” (Santos 2010a). La retórica en sus dos Gobiernos (2010 y 2014) hicieron notar, no solo, su postura visionaria y expansionista “¡Le llegó la hora a Colombia!, ¡Gracias, Dios! ¡Gracias, Colombia!”, sino también, el compromiso para fundar “la Colombia que todos soñamos” (Santos 2010a).

Respecto a la visión de mundo, los presidentes Uribe y Santos enfocaron el crecimiento de Colombia apegados al neoliberalismo. Santos estaba a favor del libre mercado de la inversión, de la internacionalización de la economía y su cercanía con el mundo desarrollado y el desarrollo productivo. Se enfocó a “lo que es y debería ser

América Latina” (Entrevista EER18, 2022). Lideró el pedido a Estados Unidos para que levante el embargo a Cuba y sea parte de la reunión de las Cumbres de las Américas (RFI, 2012). Con una activa diplomacia propuso “liderar la coordinación política de la estrategia de cooperación internacional en las áreas prioritarias” (Ministerio Relaciones Exteriores, 2014, p.s/n). Una de las primeras acciones en el primer Gobierno de Santos fue hacer cabildeo a doce países desarrollados, entre ellos España, Francia y Alemania, como antesala al ingreso a la OCDE (Santos, 2010b; Ramírez, 2011, p.80, 90).

De igual forma, el liderazgo del país también se manifestó al inmiscuirse en los espacios de diálogos de la cooperación internacional, y en especial de la cooperación Sur-Sur, asumiendo retos. Colombia fue reconocida por su experiencia en administrar cooperación internacional (Bergamaschi, García y Santacruz, 2017, p.338; Entrevistas EETC01, EETC02, EETC03, EETC04, EETC05, EER19). Sanín-Betancourt (2010) señala que se pasó de una gestión en cooperación Sur-Sur de “importancia relativamente moderada en la política interna y externa” a ser un eje para las relaciones internacionales. El presidente Santos afirmaba que el país “goza de reconocimiento” y que no solo recibía, sino que también tenía la “posibilidad de ofrecer” (APC-C, 2012, p.16). El país se dispuso a lograr un “liderazgo regional y mundial en los debates sobre el tema” (Sanín-Betancourt, 2010, p.103). Propició “protagonismo y liderazgo regional y mundial en los debates” tanto de cooperación Sur-Sur como en “aquellos relativos a la eficacia de la ayuda” (Nivia, 2013, p.113). Acorde con su política exterior “Colombia tenía la necesidad de ejercer liderazgo regional, con énfasis en Centroamérica, el Caribe y en la Comunidad Andina de Naciones” (Entrevista EETC04, 2021).

Liderazgo político de Ecuador

El liderazgo del presidente Correa (2007-2017) en nombre del Estado ecuatoriano se enfocó en el “nosotros” aplicando el poder blando con la propuesta del buen vivir y el impulso a la integración. Se caracterizó por tener presencia nacional e internacional con una postura progresista a favor de temas sociales, productivos y económicos. Fortalecía la idea de construir un nuevo orden político para la región basado en la unión (Gerstle, 2022). Se distanció de las recetas del neoliberalismo porque consideraba que habían ahondado las brechas de pobreza, educación y desarrollo de los pueblos latinoamericanos (Albán, 2011; Jaramillo y Tibocho, 2008; Ortiz, 2013).

Al asumir el ejercicio de Gobierno, la población venía de experiencias de inestabilidad política. En la última década ningún presidente había logrado terminar democráticamente su período. Por el contrario, este Gobierno logró mantener estabilidad política. Una de las primeras acciones fue diseñar y aprobar una nueva Constitución (2008) del buen vivir que se centra en el ser humano. Su proyecto político del buen vivir³ se basó en el socialismo del siglo XXI (Albán, 2011; Jaramillo y Tibocho, 2008).

En Ecuador el liderazgo fue político estratégico-ideológico con característica transformacional, empoderado y cooperativo. Como se dijo anteriormente, lo ideológico fue un aspecto muy característico y nuevo por la coyuntura vivida a principios del Siglo XXI en la región. Se apoyó fuertemente en los resultados de la transformación estructural del Estado mediante una visible gestión pública respaldada en el buen vivir a partir de la Constitución. En su agenda de política exterior se acompañó de la cooperación horizontal

³ El paradigma del buen vivir propone como eje central al ser humano. Expresa y busca la igualdad, el respeto a lo ancestral y a la naturaleza mediante el equilibrio del entorno social y territorial (Houtart, 2014; Senplades, 2009, 2013; Seteci, 2010, 2015).

y propuso al país una nueva institucionalidad en la que la cooperación Sur-Sur abarcaría un gran espacio (Entrevista EETE10, 2019). Era la primera vez que el país asumía el rol de oferente, es así que “el liderazgo del presidente Correa fue lo que fortaleció la oferta ecuatoriana de cooperación Sur-Sur” (Entrevista EETE11, 2019). Los resultados de modernización del Estado, la economía y productividad los calificó como el “milagro ecuatoriano, aunque en desarrollo no existen milagros” (Correa, 2014c, p.10). En este contexto, Correa destacó la importancia de la cooperación Sur-Sur e incentivó su empleo en la región (Entrevista EETE12, 2019).

El presidencialismo en Ecuador se fortaleció con la promulgación de la carta magna que propuso el presidente Correa (Entrevista EER18, 2022). Con esa Constitución, que garantizaba el Estado de derecho, el ejecutivo se atribuyó capacidades administrativas e influyó en la planificación, el presupuesto, la política monetaria, los sectores estratégicos y la modernización de la justicia (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008). Hubo un “elevado perfil gubernamental y centralizador” (Prado Lallande, 2020, p.72). En este marco de gobernabilidad y la idea de defender la soberanía (alimentaria, securitaria, económica y otras) se incorporó la oferta de cooperación Sur-Sur. Con un Estado poderoso y con gestión pública de cambios sociales e institucionales se configuró un “hiperpresidencialismo” en Ecuador (Entrevistas EETE07, 2019; EER18, 2022). El liderazgo también se manifestó en la política exterior que fue influida por el conocimiento técnico del presidente (Albán, 2011; Jaramillo y Tibocho, 2008; Ortiz, 2013).

El discurso en nombre del Estado ecuatoriano, de corte postliberal, fue estratégico-ideológico acorde al buen vivir y se adaptó al momento y al público. Hubo un discurso para el ámbito doméstico y otro discurso para las relaciones externas: el pueblo es el mandante en los países y “los mandatarios somos tan solo los primeros servidores” (Correa, 2009, p.1-2). Mediante el discurso, el buen vivir se materializaba con la dotación de herramientas para crear las competencias en la ciudadanía (Senplades, 2010) porque el ser humano debería estar sobre el capital. Los cambios y los resultados en la gestión fortalecieron la imagen del líder y marcó diferencia con los Gobiernos y políticos tradicionales (Albán, 2011, p.67). Se apoyó en la comunicación para difundir logros y posicionarse en la población con una rendición de cuentas a los mandantes.

Desde las aulas durante su formación, el presidente Correa se fue preparando para asumir el reto. Antes de posesionarse aportó en la academia y sus investigaciones le permitieron tener claridad de hacia dónde ir con el país (Ortiz, 2013). Su vocación social y creencias católicas le llevaron a conocer la pobreza ecuatoriana mediante el voluntariado. Desde muy joven fue moldeando su carácter e ideales políticos (Albán, 2011; Jaramillo y Tibocho, 2008; Ortiz, 2013). “Correa tenía una clara visión sobre lo que era América Latina y lo que Ecuador podía hacer en América Latina” (Entrevista EER18, 2022). Para ello, según Correa la inversión pública entre el 2007-2016 fue de 10,3% del PIB a diferencia del 4,4% del período 2000-2006⁴.

Para Correa se vivía un “cambio de época”, y no solamente una “época de cambios” (Gaudichaud, Webber, & Modonesi, 2019, p.182). Desde un principio, por su convicción de soberanía y solidaridad, trabajó a favor de la integración de los pueblos latinoamericanos para consolidar un bloque regional sólido que los representara con una sola voz (Correa, 2014, p.6; Albán 2011, p.68). Se caracterizó como líder de izquierda en defender el “proyecto soberanista [...] centrado en la redistribución social pero

⁴ Conferencia Rafael Correa. Diálogos por la democracia. Unam, 21 enero 2021. https://www.facebook.com/watch/live/?v=3594440670622714&ref=watch_permalink

conservador en derechos reproductivos de la mujer” (de Sousa Santos, 2021, p.s/n). Además, Ecuador se ofreció a intermediar y poner sus buenos oficios para sentar a negociar a las partes involucradas en el proceso de paz de Colombia (Valdivieso, 2016, p.13).

Ecuador que había sido declarado como PRMA dejó de recibir recursos económicos para el desarrollo. La disminución de la ayuda oficial significó ver en la cooperación Sur-Sur una oportunidad para ser complementaria y una alternativa para realizar proyectos conjuntos con otros países del Sur global (Entrevista EETE14, 2020; EETE07, 2019; EETE09, 2019). Se convirtió en un socio-oferente y en un referente regional en transferir experiencias de gestión pública mediante la cooperación Sur-Sur (Entrevistas EETE08, 2019; EETE13, 2020). Por ejemplo, compartió su política pública para personas con discapacidad “Ecuador sin barreras”, que estaba alineada con los derechos internacionales para personas con discapacidades, a Perú, México y Uruguay en donde se implementaron equivalentes políticos, y también al Organismo Andino de Salud de la Comunidad Andina de Naciones. El programa “Semaforización de alimentos” se compartió al Consejo de Salud de Unasur, mientras que la herramienta de “gestión de documentación Quipux fue exportada a Uruguay, Paraguay y Centroamérica (Entrevista EETE07, 2019) y (Seteci, 2014). La participación limitada de Ecuador en el contexto internacional ahora se mostraba diferente (Gaudichaud, Webber y Modonesi, 2019, p.182). Según los informes de la Secretaría General Iberoamericana, Ecuador comenzó a aparecer como oferente de cooperación Sur-Sur desde el año 2009 e incrementó su participación entre los años 2013 y 2015 (Segib 2009, 2015).

Se empeñó en diversificar sus relaciones bilaterales en la región, especialmente en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica (Morales, 2020, p.48, 49), por lo que se tornó “prioritaria la oferta de cooperación Sur-Sur” (Entrevistas EETE06, 2019; EETE11, 2019). "Nos reconocemos como un Estado que se relaciona en igualdad de condiciones con cualquier otro Estado del mundo" sostenía (Correa, 2009, p.79). Ganó espacios de participación internacional y obtuvo prestigio político y tecnocrático en los que Ecuador lideró foros y varias presidencias (Entrevistas EETE07, 2019). Sus presidencias pro t mpore en Celac y en Unasur fueron relevantes políticamente (Entrevistas EEA17, 2021; EEA15, 2020). También asumió la presidencia pro tempore del Grupo G77+China en 2016, en el que participan más de 130 naciones del Sur. Con el rol de oferente mantuvo una activa participación internacional en los debates de la cooperación Sur-Sur.

Conclusiones

El liderazgo político, manifestado en las acciones del Estado y en la participación en espacios de debate de la cooperación Sur-Sur, incidió en la política de oferta de cooperación Sur-Sur. Se analizaron junto al contexto regional dos categorías: el liderazgo del presidente examinando su perfil e ideología, y la representación gubernamental mediante el discurso presidencial y la visión del mundo.

La coyuntura político-ideológica, los impactos económicos internacionales, los intereses nacionales, los virajes políticos y el surgimiento de liderazgos incidieron en la política de cooperación Sur-Sur. El liderazgo colombiano fue político y estratégico-pragmático. Se demostró mediante la diversificada agenda de oferta de cooperación Sur-Sur y en la activa participación en espacios de discusión de la cooperación Sur-Sur. El liderazgo ecuatoriano fue político y estratégico-ideológico. Se mostró con la oferta de cooperación Sur-Sur articulando las experiencias nacionales y las necesidades regionales

para impulsar la integración, y mediante la significativa participación en los debates de cooperación Sur-Sur.

El liderazgo del presidente Santos trascendió al plano extrarregional; mientras que, el liderazgo ejercido por el presidente Correa fue regional, pero con una activa participación del país a nivel internacional. El liderazgo de Colombia fue impulsado por el proceso de paz con las FARC y los intereses de relaciones internacionales con el Norte y hacia el Sur. El liderazgo de Ecuador desde y hacia el Sur fue impulsado por la ideología, la integración y los resultados de la gestión pública en la modernización del Estado ecuatoriano.

Anexo 1

Listado de entrevistas

Código	Experto entrevistado(a)	Cargo o función Institución perteneció/e	Año/mes entrevista
Autoridades y responsables técnicos de cooperación Sur-Sur			
Colombia:			
EETC01	A. Bernal	APC Colombia	mar-20
EETC02	R. Melo	Ex DNP y ex Agencia Acción Social	mar-20
EETC03*	Equipo técnico Cancillería*	Cancillería Colombia	mar-21
EETC04	P. Ruiz	Profesora-investigadora Externado de Colombia	Universidad may-21
EETC05	A. Tickner	Profesora-investigadora del Rosario de Colombia	Universidad dic-21
Ecuador:			
EETE06	C. Costa	Ex Seteci	ago-19
EETE07	S. Yerovi	Ex Seteci	ago-19
EETE08	R. Vergara	Ex Seteci	ago-19
EETE09	P. Mera	Ex Seteci	oct-19
EETE10	C. Játiva	Ministerio Relaciones Exteriores Ecuador	oct-19
EETE11	L. Barragán	ex Seteci	nov-19
EETE12	S. Lugo	Ex Seteci	dic-19
EETE13	M. Fuentes	Ex Seteci	ene-20
EETE14	F. Rivera	Delegado de Presidencia al Directorio Codci	jun-20
Expertos académicos en asuntos públicos, políticos e internacionales:			

EEA15	A. Bonilla	Profesor-investigador relaciones internacionales, Flacso y ex Senescyt	ene-20
EEA16	I. Jara	Profesora-investigadora administración pública, IAEN	oct-20
EEA17	R. Salgado	Profesor-investigador en política exterior, Flacso	jul-21
Expertos regionales en cooperación Sur-Sur y desarrollo			
EER18	J. Surasky	Coordinador de Área de América Latina y el Caribe Cepei. Consultor. Profesor-investigador Argentina	feb-22
EER19	F. Nivia	Profesor-investigador / consultor internacional / Ex servidor APC	feb-22
Notas:			
* Entrevista con cinco servidores - Se reservan sus datos			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la investigación.

Referencias bibliográficas

ALBÁN, M. (2011). *Discurso y construcción de identidad política en la Revolución Ciudadana*. Quito: Flacso-Ecuador.

AMAYA, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En B. S. Coords. Tickner Arlene, *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (págs. 39-65). Bogotá: Uniandes.

APC-C. (2012). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá: MRREE, APC, DNP.

ARDILA, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En Fescol en Colombia, *Colombia: una política exterior en transición* (págs. 91-124). Bogotá: Editorial Gente Nueva.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE ECUADOR. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449, octubre 2008.

AXELROD, R. (1984). *Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

AYLLÓN, B. (2012). La cooperación sur-sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda. *Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región"* (págs. 1253-1269). Madrid: CEEIB.

BASS, B. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press.

BERGAMASCHI, I., GARCÍA, J. y SANTACRUZ, C. (2017). Colombia como oferente y receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad. En *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (págs. 331-360). Colombia: Universidad de los Andes. doi:<http://dx.doi.org/10.7440/2017.55>.

BERNAL, J. y TICKNER, A. (2017). Imaginario de Política Exterior y Proamericanismo en Colombia. En 3.-3. B. TICKNER A. B. y BITAR S., *Nuevos Enfoques Para El Estudio De Las Relaciones Internacionales De Colombia* (págs. 3-38). Bogotá: Universidad de Los Andes de Colombia. doi:[doi:10.7440/j.ctt1zw5tn9.4](https://doi.org/10.7440/j.ctt1zw5tn9.4)

BID. (2011). *Bid anuncia plataforma de cooperación Sur-Sur y seguridad en fronteras*. <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-23/centroamerica-plataforma-de-cooperacion-sur-sur%2C9437.html>

BID. (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

BONILLA, A. (2002). Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana. En Adrián Bonilla, *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: Flacso.

BORDA, S. (2014). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media. *Barcelona Center for International Affairs*, 29-39.

BOULDING, K. (1959). National Images and International Systems. *The Journal of Conflict resolutions*, Vol. 3 (No. 2), 120-131. https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/67232/10.1177_002200275900300204.pdf?sequence=2&isAllowed=y

BURNS, J. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.

CORREA, R. (2009). *Intervención del Presidente de la República, Rafael Correa durante la posesión presidencial*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador. https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/10-10-09-Discurso_posesion_Presidencial.pdf

CORREA, R. (2014). Ecuador: el desarrollo como proceso político. *Conferencia Magistral del Ec. Rafael Correa en la cátedra Raúl Prebisch* (págs. 1-38). Ginebra: Presidencia de la República de Ecuador. https://unctad.org/system/files/official-document/prebisch15th_RCorrea_es.pdf.

DABOIN, M, REVILLA, R. y MORENO, F. (2010). Habilidades Comunicativas del Líder Político: Una Reflexión Local. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 5(1) 8-22. ISSN 1870-557X 1, (5), 8-22. [http://www.spentamexico.org/v5-n1/5\(1\)8-22.pdf](http://www.spentamexico.org/v5-n1/5(1)8-22.pdf).

DE ARAÚJO, V. y RIVAS, J. (2020). Presidencia de la República y estilo presidencial en Colombia: entre el personalismo y la institucionalización en contexto de conflicto armado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (No. 76), 181-214. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/01/076-07-ARivas.pdf>

DE PREE, M. (1993). *El Liderazgo es un Arte*. Buenos Aires: Vergara. México.

DE SOUSA SANTOS, B. (2021). *Carta abierta a dos jóvenes indígenas ecuatorianos – Por Boaventura de Sousa Santos*. <https://www.nodal.am/2021/03/carta-abierta-a-dos-jovenes-indigenas-ecuatorianos-por-boaventura-de-sousa-santos/>

DEL PRADO, L. (s.f.). Liderazgo. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas, UCA-FCSE, Año 2*(No. 8), 36-41.

DOMÍNGUEZ, R. (2017). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudios Internacionais*. doi:10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2. p57

DUARTE, L. y PEDRAZA, B. (2018). La relación política exterior y cooperación internacional para el desarrollo: el caso de Colombia, 2002-2015. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo* 7, nº 2 (noviembre 2018): 4-30.

FRANCO, R. y LANZARO, J. (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reformas de América latina*. Buenos Aires: Cepal, Flacso-México, Ministère des Affaires Étrangères.

GALEANO, H., REYNELL, D. y RODRÍGUEZ, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. *Oasis* (29), 57-79. doi:<https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04>

GARAY, C. y RAMÍREZ, E. (2018). Los factores estratégicos de Colombia en seguridad y su influencia en el posicionamiento regional en el posconflicto. En E. S. Guerra, *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia – Fase II*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

GARRETÓN, M. (2006). Modelos y liderazgos en América Latina. *Nueva Sociedad* (Nuso Nº 205), 102-113. <https://nuso.org/articulo/modelos-y-liderazgos-en-america-latina/>

GAUDICHAUD, F., WEBBER, J. y MODONESI, M. (2019). *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. UNAM Ediciones. doi: HAL Id: hal-02320891

GERSTLE, G. (2022). *The Rise and Fall of the Neoliberal Order*. Oxford y Harvard University Press.

GIACCAGLIA, C. (2014). Principales líneas de investigación sobre cooperación Sur-Sur. Una fotografía sobre los casos de Argentina y Brasil. En G. L. (comp.), *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI* (págs. 15-31). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

HERNÁNDEZ, J. (2019). *Uribe y Santos: Dos caras del liderazgo político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

HOUTART, F. (2014). Cómo construir un nuevo modelo de desarrollo para la Cooperación Sur-Sur y el caso de Ecuador. *Revista de Antropología Experimental*, 14. monográfico, 8: 109, 114-115.

JARAMILLO, M. y TIBOCHA, A. (2008). *La revolución democrática de Rafael Correa*. Bogotá: Universidad de Rosario de Bogotá.

JERVIS, R. (1977). Perception and Misperception in International Politics. *The Journal of politics*, 39 (No.4), 1106-1108. doi:<https://doi.org/10.2307/2129950>

JERVIS, R. (1999). Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*, 24(No. 1), 42-63.

KALBERG, S. (2011). La influencia pasada y presente de las visiones del mundo: Max Weber y el descuido de un concepto sociológico. Septiembre-diciembre. *Sociológica*, 26(74), 207-246.

KEOHANE, R. (1984). Institutional Theory, endogeneity and delegation. *After hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy*.

KEOHANE, R. y Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.

LA SILLA VACÍA. (2020). *Juan Manuel Santos Calderón*. <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/juan-manuel-santos-calderon>

LANCASTER, C. (2007). Why Foreign Aid? Setting the Stage. En C. Lancaster, *Foreign Aid, Diplomacy, Development, Domestic Politics* (págs. 14-37). Chicago: The University of Chicago Press.

LECHINI, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y La búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? *Relaciones Internacionales* (Núm. 12).

LECHINI, G. (2014). *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Argentina: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional del Rosario.

LECHINI, G. y GIACCAGLIA, C. (2016). Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global. (editoras). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

LECHINI, G. y MORASSO, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración* (11), 114-133.

LO BRUTTO, G. y CRIVELLI, E. (2019). El panorama actual de la integración regional en América Latina. En E. E. Tahina Ojeda, *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)* (págs. 241-254). Buenos Aires: Clacso. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190905075044/Cooperacion_SURSUR.pdf.

MALACALZA, B. (2015). Las fuentes internas de la política de cooperación Sur-Sur al desarrollo de Argentina: política exterior, desarrollo e institucionalidad. *Brazilian Journal of International Relations*, 4 (2), 198-235.

MALACALZA, B. (2020). *Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina* (Vol. 2). Madrid: Fundación Carolina. <http://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT32>

MÍGUEZ, M.-C. (2020). Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas. En M.-C. Míguez, & L. (. Morgenfeld, *Los condicionantes internos de la política exterior* (pág. 438). Buenos Aires: Teseo Press Design. <https://cronicon.net/wp/wp-content/uploads/2020/12/Los-condicionantes-internos-de-la-pol%c3%adtica-exterior.pdf>

MILANI, C. y DUARTE, R. (2015). Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. En RAMANZINI H. y AYERBE L., *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais* (págs. 53-82). Sao Paulo: Cultura Acadêmica.

MILANI, C. y PINHEIRO, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional* (no. 1), 11-41.

MILNER, H. (1992). International theories of cooperations among nations. *World Politics*, 44(No. 3), 466-496.

MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES. (2014). Reunión Anual de Coordinación Interinstitucional de Cooperación Sur-Sur. *Presentación*. MRE.

MORAVCSIK, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(No 4), 51-553.

MORAVCSIK, A. (2010). The New Liberalism. En C. Reus-Smit, & D. S. (editores), *The Oxford Handbook of International Relations* (págs. 235-254). Oxford University Express.

MORALES, D. (2020). Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American Integration: UNASUR as a case study. *Estudios Internacionales* (197), 39-68.

MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur en el régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo. *Humania del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, 10 (19), 93-108.

NIÑO, R., NIÑO, S. y PÁEZ, E. (2016). Presidencialismo en América Latina. Los casos de Argentina, Perú, Ecuador y Bolivia. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, Vol. 8(No. 1), 198-209. https://www.researchgate.net/publication/311867077_Presidencialismo_en_America_Latina_Los_casos_de_Argentina_Peru_Ecuador_y_Bolivia

NIVIA, F. (2013). La cooperación Sur-Sur en Colombia: hechos y desafíos. En B. A. (coordinadores), *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (págs. 112-131). Madrid: Catarata.

NYE, J. (2004). El poder blando y la política exterior americana. En *Soft power, public affairs* (págs. 127-147). New Hampshire: Geri-Uam.

NYE, J. (2020). *Un desastroso fracaso en el liderazgo*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-xi-leadership-failures-covid19-pandemic-by-joseph-s-nye-2020-05/spanish>

ORTIZ, R. (2013). *Rafael Correa Delgado, Presidente de la República de Ecuador*. https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/rafael_correa_delgado.

OJEDA, T. y MUÑOZ, E. (2019). La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). Buenos Aires: Clacso.

PÉREZ, A. y ESPINOSA, X. (2020). Orígenes del presidencialismo en Colombia: la construcción de un nuevo orden. *Nuevo Derecho*, Vol. 16(No. 26), 1-13. doi.org/10.25057/2500672X.1339f

PIFCSS. (2014). *Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. www.cooperacionsursur.org

PRADO LALLANDE, J. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones. (A. L. Nueva Época, Ed.) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LIX, 51-86.

PRADO LALLANDE, J. (2020). Actores (inter)gubernamentales como protagonistas de la cooperación Sur-Sur. En T. O. (ed.), *Visiones y debates de la cooperación Sur-Sur y Triangular. Actores gubernamentales, sociales y privados* (págs. 59-78). Madrid: Catarata.

RAMÍREZ, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad* (231), 79-95. <https://nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-exterior-colombiana/#:~:text=Socorro%20Ram%C3%ADrez,pa%C3%ADses%20como%20Venezuela%20y%20Ecuador.>

RFI. (2012). *VI Cumbre de las Américas. Otra cumbre sin Cuba sería inaceptable.* <https://www.rfi.fr/es/americas/20120414-santos-otra-cumbre-sin-cuba-seria-inaceptable>

ROJAS, F. (2019). El multilateralismo latinoamericano a la deriva. En J. A. (editora), *América Latina frente a la reconfiguración global* (págs. 121-134). San José: Flacso.

file:///C:/Users/jcede/Documents/A%20DOCTORADO%20FLACSO/INVESTIGACION%20flacsoTESIS/recogida%20informacion/para%20ambos%20países/America_Latina_frente_a_la_reconfiguraci-1.pdf

RUEDA, M. y OSORIO, J. (2019). Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? *Forum*(15 (enero - junio de 2019)), 119-145. doi:<https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>

RUIZ, P. (2018). La cooperación Sur-Sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo. *Papel Político, Vol. 23* (No. 1), 209-248. doi:10.11144/Javeriana.papo23-1.ccep

SANAHUJA, J. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio, 21* (No.44), 29-76.

SANÍN-BETANCOURT, M. (2010). La cooperación Sur-Sur en Colombia. En Bruno Ayllón, *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad* (págs. 103-123). Madrid: Catarata.

SANTANDER, G. (2011). *Nuevos donantes y Cooperación Sur*. Madrid - España: Universidad Complutense de Madrid.

SANTOS, J. (2010a). *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx

SANTOS, J. (2010b). *Intervención del Presidente de la República de Colombia, S.E. Sr. Juan Manuel Santos Calderón, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Sexagésimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias.* <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/intervencion-del-presidente-la-republica-colombia-se-sr-juan-manuel-santos-calderon-ante-la-asamblea>

SEGIB. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Madrid. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Sur-Surweb.pdf>

SEGIB. (2015). *Informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid: Segib. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/INFORME-COOPERACION-SUR-SUR-2015-ESPA--OL-NUEVO.pdf>

SELA. (2014). *Cambio de matriz productiva: eje prioritario de la nueva Cooperación Internacional en el Ecuador.* <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20140122/si/12592/cambio-de-matriz-productiva-eje-prioritario-de-la-nueva-cooperacion-internacional-en-el-ecuador>

SENPLADES. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013. Quito: Senplades.

SENPLADES. (2010). *Agenda para la transformación productiva 2010-2013*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad. <http://www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/06PPP2013-AGENDA.pdf>

SENPLADES. (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito. <http://www.buenvivir.gob.ec/plan-plurianual-de-inversion-publica-2013-2017> (último acceso: 01 de abril de 2019).

SETECI. (2010). *Cooperación para el Buen Vivir*. <https://cooperacionecuador.wordpress.com/seteci/>

SETECI. (2014). *Informe de Cooperación Internacional No reembolsable en Ecuador 2011-2014*. Quito: Seteci.

SETECI. (2015). *Implementación de la Agenda de Cooperación Sur-Sur*. Quito: Seteci.

TASSARA, C. (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. En J. Agudelo, *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo* (págs. 15-81). Bogotá-Colombia: Elacid.

TASSARA, C. (2013). La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos. En E. S. Hung, *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios Europeos y latinoamericanos* (págs. 1-66). Barranquilla: Universidad del Norte. doi:10.13140/RG.2.1.4254.9841

THE CONVERSATION. (2021). *The Conversation. Academic rigour, journalistic flair*. <https://theconversation.com/analizamos-la-inteligencia-adaptativa-de-los-lideres-natos-171847>

TICKNER, A. (2016). Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia. *Friedrich Ebert Stiftung*, 32.

TICKNER, A. y MORALES, M. (2015). Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century. From Uribe to Santos and Beyond. En B. M. Rosen, *Narrating Success. Colombian Security Expertise and Foreign Policy* (págs. 241-262). New York: Lexington Books.

TOMASSINI, L. (1988). El análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, Año 21(No. 84), 498-559.

URIBE, Á. (2005). *La droga ha sido y es, causa determinante de las dificultades de Colombia, una causa internacional requiere una solución internacional*. Cartagena: Presidencia de la República de Colombia.

URIBE, Á. (2006). *Posesión presidencial 2006-2010*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2006/agosto/posesion.htm>

VALDIVIESO, A. (2016). *Política Exterior Colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer.

VELÁSQUEZ, R. (2004). Modelos de análisis de política exterior. *Revista Mexicana del Caribe*, vol. IX, núm. 18, Vol. IX (núm. 18), 57-127.

WEBER, M. (1968). Basic Sociological Terms. En G. R. Wittich, *Economy and Society* (págs. 3-62). Berkeley: University of California Press.

WEBER, M. (1984). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

WENDT, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46 (No. 2), 391-425.

WILLINER, A. y RIFFO, L. (2015). Estado, sociedad y liderazgo público para el desarrollo. *Liderazgo público para un desarrollo con igualdad* (págs. 1-35). Montevideo: CEPAL/AECID. Doi: 10.13140/RG.2.1.3293.128

YOUNG, O. (2009). Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization*, Volume 45, Issue 3, 281-308. doi:<https://doi.org/10.1017/S0020818300033117>

Cómo citar:

CEDEÑO-ALCÍVAR, J. (2023). La incidencia del liderazgo político en Colombia y Ecuador en su rol de oferentes de cooperación Sur-Sur (2008-2015). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 37 (Jul-Dic), 07-27

Salud y espacio en perspectiva regional. La agenda de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México en un contexto en transformación (2019-2022) *

María Paz López **

Resumen

El trabajo se propone identificar, describir y analizar la agenda de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México para el período 2019-2022. Para ello, se examinan fuentes como comunicados de prensa, páginas web oficiales, convenios bilaterales y multilaterales de cooperación, comunicaciones y declaraciones conjuntas, artículos científicos y libros especializados. A partir del estudio, se encontraron avances en dos temáticas centrales en agenda: la cooperación en salud, con énfasis en el desarrollo conjunto de vacunas contra el Covid-19, y la cooperación en el ámbito espacial, a través de la conformación de una agencia espacial regional, en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Ahora bien, en ambos casos se identifican importantes desafíos para llegar a concretar proyectos soberanos, con impactos en el desarrollo socio-económico y tendientes a una inserción estratégica a nivel regional y mundial.

Palabras-clave: cooperación internacional, ciencia y tecnología, Argentina, México, CELAC

Health and space in regional perspective. The scientific-technological cooperation agenda between Argentina and Mexico in a changing context (2019-2022)

Abstract

The work aims to identify, systematize and analyze the scientific-technological cooperation agenda between Argentina and Mexico for the period 2019-2022. To do this, sources such as press releases, official web pages, bilateral and multilateral cooperation agreements, communications and joint declarations, scientific articles and specialized books are examined. Based on the study, progress was found in two central themes on the agenda: cooperation in health, with an emphasis on the joint development of vaccines against Covid-19, and cooperation in the space field, through the formation of a regional space agency, within the framework of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). However, in both cases important challenges are identified to achieve

* El presente trabajo fue realizado en el marco del Proyecto “La cooperación científico-tecnológica con América Latina en la Argentina contemporánea. El caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2019-2023)” (Cód. 03-JOVIN-78D) aprobado en el marco de la Convocatoria “Proyectos Jóvenes Investigadores” (JOVIN) 2022, del Programa de Fortalecimiento de la Ciencia y la Tecnología de la Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología (SECAT) de la UNICEN.

** Doctora en Ciencias Sociales, CEIPIL-UNICEN-CICPBA. Correo electrónico: mplopez@fch.unicen.edu.ar ORCID: 0000-0003-3069-3613.

sovereign projects, with impacts in socio-economic development and tending to a strategic insertion at a regional and global level.

Keywords: international cooperation, science and technology, Argentina, Mexico, CELAC

TRABAJO RECIBIDO: 23/02/23 - TRABAJO ACEPTADO: 13/06/23

Introducción

En el siglo XXI, la mejora de las condiciones de vida, el desarrollo económico, la seguridad internacional y las jerarquías entre países dependen cada vez más del desarrollo de capacidades científico-tecnológicas y de innovación, fundamentalmente, del manejo de tecnologías estratégicas (Blinder, 2012). Ahora bien, las desigualdades existentes en este campo a nivel global son muy pronunciadas y las posibilidades de influir en las tendencias mundiales de producción de conocimientos, la definición de los objetivos y el aprovechamiento de los beneficios de la cooperación internacional, también se encuentran desigualmente distribuidas (Losego y Arvanitis, 2008; Sagasti, 2018). Así, las naciones centrales, empresas transnacionales y organismos internacionales lideran programas de investigación y cooperación alineados con sus propias lógicas y prioridades, a partir de lo cual condicionan la difusión de conocimientos y tecnologías y la participación subordinada de otras naciones como las latinoamericanas (Hurtado, Lugones y Surtayeva, 2017).

En este marco, la colaboración científico-tecnológica entre países de América Latina y el Caribe (ALC) es entendida como una vía para compartir experiencias y diseminar buenas prácticas, formar recursos humanos, mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, formular y ejecutar proyectos conjuntos en áreas definidas como prioritarias, coordinar posiciones en negociaciones internacionales y lograr una masa crítica de recursos financieros, humanos y de infraestructura (Sagasti, 2018), en el marco de relaciones más horizontales y simétricas. Como se plantea desde el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED), resulta importante generar una capacidad científica y tecnológica autónoma para utilizar y crear conocimiento basado en necesidades y objetivos socio-económicos propios de la región, aunar esfuerzos y enfrentar problemáticas comunes, reforzar la capacidad científica de los países comparativamente más débiles y colaborar en ramas que exigen unidades costosas de investigación (Herrera, 1971; Sabato y Mackenzie, 1982).

Ahora bien, dicha colaboración suele estar mediatizada por la participación en redes coordinadas desde Estados Unidos o Europa, a la vez que se encuentran dificultades para determinar áreas y problemáticas primordiales para la región, replicando muchas veces las agendas de los países centrales (Lemarchand, 2005). Además, en ALC resulta común atravesar rupturas políticas y económicas que afectan el desarrollo de tecnologías, dificultan los procesos de aprendizaje y acumulación de capacidades, generan atrasos y llevan a dilapidar recursos. Estos países se caracterizan por la escasez en la inversión en ciencia y tecnología (más allá del reconocimiento discursivo de su importancia), la debilidad de las políticas del sector, la fluctuación en las políticas exteriores, las profundas asimetrías intra-regionales, la falta de enraizamientos entre el sector público de investigación y desarrollo y el sector empresarial y las frecuentes presiones formales e informales de los países centrales sobre su desarrollo tecnológico (Hurtado y Zubeldía, 2018; Blinder, 2017).

Dentro de la región, Argentina y Brasil se han conformado en los ejes fundamentales de la cooperación en ciencia y tecnología (CyT), destacando el trabajo conjunto en sectores como el espacial y nuclear (Velho, 2000). En el caso de México, junto con Brasil y Argentina, es considerado uno de los sistemas científico-tecnológicos principales de la región. Además, en un contexto marcado por diferencias político-ideológicas y dificultades en la vinculación con el Brasil de Jair Bolsonaro, México se constituyó en un socio importante del gobierno argentino iniciado a fines de 2019, con interacciones en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

(CELAC) y repercusiones en el sector científico-tecnológico. A esto se sumó la crisis ocasionada por la irrupción de la pandemia de Covid-19, declarada como tal a inicios de 2020, que puso en evidencia la importancia de contar con capacidades científico-tecnológicas, así como de potenciar la cooperación en distintos niveles.

En este marco, el trabajo se propone identificar, sistematizar y analizar la agenda de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México para el período 2019-2022, entendiendo por tal al conjunto de decisiones y acciones gubernamentales tomadas con el objetivo de fomentar el desarrollo de la investigación en CyT, especialmente en áreas definidas como estratégicas o sectores de alto valor agregado, así como articularlo con la estructura productiva, aprovechar sus productos para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, buscar independencia económica, soberanía política y una inserción estratégica en el contexto regional e internacional (Hurtado, Bianchi y Lawler, 2017). Más precisamente, se propone responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué antecedentes de cooperación en CyT existen entre Argentina y México? ¿Qué contexto político-ideológico regional y nacional enmarca los lazos presentes? ¿Cuáles son los principales temas de la agenda de cooperación argentino-mexicana en CyT, sobre todo a partir de la irrupción del Covid-19? ¿Qué balance puede realizarse respecto de los alcances y limitaciones que presenta dicha agenda en relación a la soberanía de los países, su inserción estratégica y el impacto socio-económico? ¿Cuáles son entonces los desafíos?

Para responder a estos interrogantes y dar cumplimiento al objetivo, se analizan fuentes como comunicados de prensa, páginas web oficiales, convenios bilaterales y multilaterales de cooperación, comunicaciones y declaraciones conjuntas¹, artículos científicos y libros especializados. En cuanto a la organización, en la primera sección se localizan los antecedentes de relacionamiento externo entre ambos países, así como el marco actual para su vinculación en materia de CyT. En la segunda parte, se exponen los resultados sobre dos temas fundamentales de la agenda de cooperación científico-tecnológica argentino-mexicana en el período: la cooperación en salud, con énfasis en el desarrollo de vacunas contra el Covid-19, y la cooperación en el ámbito espacial, a través de la conformación de una agencia espacial regional, en el marco de la CELAC. En la tercera y última sección, se expone el balance realizado, los desafíos encontrados y la reflexión final.

1. Antecedentes y actualidad de la vinculación entre Argentina y México

Se considera que las relaciones diplomáticas entre Argentina y México comenzaron oficialmente en 1888, aunque los intercambios se remontan más atrás, a los inicios de su vida independiente (EMBAMEX, 2022). En el caso de México, por su carácter birregional, se reconoce culturalmente latinoamericano, pero económicamente anclado a Estados Unidos, lo cual ha tensionado la política exterior mexicana hacia los países de la región, así como la percepción de los países latinoamericanos hacia México

¹ Por la parte argentina, se recuperó información del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT), con sus dependencias descentralizadas como la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECI); y el Ministerio de Salud (MS). Respecto de México, la información fue recabada del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); el Instituto Mexicano de Servicio Social (IMSS) y la Secretaría de Salud (SS). También se consultó la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería Argentina

(Chabat, 2014). Por su parte, la política exterior de Argentina ha oscilado, desde 1980, entre tendencias autonomistas que privilegiaron a la región como escenario principal de vinculación, y tendencias de inserción con Estados Unidos como potencia hegemónica (Simonoff, 2009).

En este marco, entre los años 2000 y 2012, se dio un recorrido desde relaciones distantes a la asociación entre Argentina y México (Dithurbide, 2021). Recién cuando Felipe Calderón asumió la presidencia mexicana (2006-2012), intentó restablecer las relaciones con varios países latinoamericanos, entre los que se encontraba Argentina. Por su parte, las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) buscaron fortalecer las relaciones con Latinoamérica: si bien el vínculo fue reducido fundamentalmente a Sudamérica, también se orientó hacia México y Cuba (Busso, 2014). Aunque ideológicamente distantes, Calderón, Kirchner y Fernández, tuvieron encuentros bilaterales que dinamizaron la relación y relanzaron el vínculo a través de la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) en 2007, el cual entró en vigencia en 2008. Entonces, se mantuvieron reuniones dentro de los mecanismos que el mismo prevé: las Comisiones, el Consejo del AAE y el Foro de Reflexión México-Argentina (Dithurbide, 2021). Respecto del sector de CyT, se estableció una subcomisión mixta de Cooperación Técnico-Científica² (EMBAMEX, 2022).

Más ampliamente, en el marco del “cambio de época” de inicios del siglo XXI, se encontró un estrechamiento de lazos entre los países de la región latinoamericana en diversos planos, entre los que se encontró la CyT (Oregioni y Abba, 2012). Por entonces, el Estado argentino también promovió el sector científico-tecnológico y, aunque Europa se sostuvo como la región con mayor presencia en la cooperación científico-tecnológica dentro del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT) creado en 2007 (Demarchi, 2020a), se ampliaron las iniciativas de cooperación científico-tecnológica con socios latinoamericanos; específicamente, entre México y Argentina se constituyeron diferentes centros binacionales y se financiaron proyectos conjuntos de investigación (López, 2017). Asimismo, se destacó el intercambio científico-tecnológico mexicano en el marco de la CELAC (Kern, 2014).

Por su parte, durante la gestión de Enrique Peña Nieto (2012-2016) en México se apuntó a recuperar la imagen de liderazgo y la aproximación hacia América Latina. Aunque en los hechos el acercamiento a los países del MERCOSUR no se produjo, se sostuvieron relaciones cordiales con los gobiernos de Cuba, Argentina y Venezuela (Chabat, 2014). Si bien se dieron reuniones y visitas oficiales con Cristina Fernández, no hubo un “relanzamiento” de la relación, sino que se retomaron encuentros dentro de los mecanismos previstos en el AAE. Fue con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina que se generaron condiciones políticas para la coincidencia y sintonía con México (Dithurbide, 2021). En 2016, Peña Nieto y Macri se reunieron en el Foro Económico Mundial (Davos, Suiza) y acordaron impulsar la relación bilateral. En el

² En este punto cabe mencionar el precedente del “Convenio de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos”, firmado en México en el año 1973, así como el “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos” de 1996 (Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, 1996). Además, se reconoce el importante papel de México en la recepción y formación de los científicos argentinos exiliados durante la segunda mitad del siglo XX (Dithurbide, 2021).

mismo año, se suscribieron 17 acuerdos de cooperación bilateral, donde se incluyó el apoyo en CyT (EMBAMEX, 2022)³.

Ahora bien, en un contexto regional marcado por una amplia prevalencia de gobiernos de derecha, la victoria de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en las elecciones presidenciales mexicanas de 2018, en tanto político de larga trayectoria en la centroizquierda, generó expectativa en el progresismo latinoamericano. En Argentina, durante la campaña presidencial de 2019, Alberto Fernández se refirió a AMLO como un potencial líder de un regreso del progresismo a Latinoamérica. Como símbolo de la voluntad por fortalecer la relación, en noviembre de 2019, poco después de vencer en las elecciones presidenciales, Fernández eligió a México como su primer destino internacional, buscando dar una impronta progresista⁴ a su política exterior e impulsar la agenda bilateral⁵. Con una coincidencia ideológica por parte de ambos presidentes, las relaciones con México fueron para Argentina un punto de apoyo en la persecución de sus intereses (De Oliveira Pereira y Franzoni, 2020; Dieguez, 2022). Más allá de la coincidencia político-ideológica entre los gobiernos, la valorización del vínculo bilateral con México contrasta con el distanciamiento rotundo respecto del gobierno de Bolsonaro en Brasil. Además, el proceso de reestructuración de la deuda argentina y la pandemia de Covid-19, encontraron a México y Argentina unidos en la adversidad (Russo, 2022; Dithurbide, 2021). De hecho, la política exterior mexicana transitó desde un alejamiento presidencial inicial hacia un activismo forzado por las condiciones de la pandemia (Morales-Fajardo y Cadena-Inostroza, 2022)

Por otra parte, ambos países buscaron revitalizar a la CELAC, donde un socio fundamental como Brasil había suspendido su participación en 2020, a la vez que la última cumbre presidencial databa de 2017 (De Oliveira Pereira y Franzoni, 2020; Russo, 2022; Castro Silva y Quiliconi, 2022)⁶. En 2019, México asumió la Presidencia Pro Tempore (PPT), en un marco de crisis del multilateralismo a nivel mundial y dificultades del regionalismo latinoamericano (Lajous y Sosa, 2020). En marzo de 2020 también se produjo la irrupción de la pandemia de Covid-19 a nivel mundial. Desde entonces, los gobiernos tuvieron que reorientarse a la lucha contra la misma, alterándose las prioridades existentes hasta el momento y tratando de moverse en el mencionado escenario de fragilidad del multilateralismo, debilidad del regionalismo y dificultades para la acción colectiva (Demarchi, 2020b)⁷. Ante la crisis ocasionada por la pandemia, se decidió que

³ Por ejemplo, en 2018 se encontró un llamado a financiamiento de proyectos conjuntos de investigación en el marco de un programa de cooperación entre el MINCYT y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (PEN, 2018).

⁴ Dicho “progresismo” se sintetiza en puntos como el retorno a la autonomía respecto de las grandes potencias como idea fuerza, la revitalización de mecanismos de concertación regional de la década pasada y el impulso al Grupo de Puebla como continuador de la línea marcada por la desarticulada UNASUR (De Oliveira Pereira y Franzoni, 2020). En este marco, Fernández puso un fuerte sesgo latinoamericanista a su política exterior, así como la visión de una inserción en el mundo asentada en un modelo económico ligado a la industria y la producción nacional (Russo, 2022).

⁵ Durante una visita oficial del presidente argentino a México se suscribió la “Hoja de ruta para la reactivación de los mecanismos bilaterales entre México y Argentina en 2021” (MRECIC, 16/4/2021) y en un comunicado conjunto de 2022 acordaron continuar con la profundización de la Asociación Estratégica en sus diversos ejes de trabajo (asuntos políticos, económicos-comerciales y de cooperación), cimentada en los valores e intereses compartidos (MRECIC, 26/5/2022; Dithurbide, 2021).

⁶ Así, en el marco de la V Reunión de la CELAC, ambos países se reunieron para dar nuevo impulso a diversos temas de la agenda político-económica bilateral, coincidiendo en la necesidad de relanzar un vínculo considerado estratégico y profundizar las coincidencias en temas regionales y globales (MRECIC, 9/1/2020).

⁷ De Acuerdo con Álvarez (2022), el regionalismo de ALC mostró diferentes capacidades de gestión y voluntad de acción frente a la crisis: desde tibios atisbos de cooperación y declaración de buenas intenciones

la PPT mexicana se extendiera hasta 2021. Posteriormente, en 2022, fue sucedido por Argentina. Estos procesos se insertaron, además, en una plena pugna mundial entre las grandes potencias, tradicionales y emergentes, por ganar influencia internacional y acumular *soft power* a través de la competencia científico-tecnológica (Malamud y Núñez, 2021; Malacalza y Fagaburu, 2022).

2. Cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México: temas centrales en agenda (2019-2022)

Al identificar y sistematizar el trabajo conjunto entre Argentina y México a través de las fuentes consultadas, emergieron dos temáticas centrales en la agenda de CyT: la cooperación en salud, con énfasis en el desarrollo de vacunas contra el Covid-19, y la cooperación en el ámbito espacial, a través de la conformación de una agencia espacial regional. Ambas iniciativas fueron trabajadas en el marco de la PPT de México en la CELAC entre 2020 y 2021 (SRE, 21/2/2021), siendo continuadas durante la PPT de Argentina en 2022 (MRECIC, 26/10/2022; MS, 24/11/2022).

2.1. Cooperación en salud con énfasis en Covid-19

En el contexto de la crisis mundial ocasionada por la irrupción de la pandemia de Covid-19, algunos líderes mundiales llamaron a la cooperación global para poder obtener una vacuna a la mayor brevedad posible, considerándola un “bien público global”, que debía presentar precios accesibles y estar disponible para todos (Zurita, 2020). En esta postura se ubicó el presidente argentino, a la vez que México presentó en 2020 una resolución en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), denominada “Cooperación internacional para asegurar el acceso global a medicamentos, vacunas y equipo médico para enfrentar la Covid-19” (Laurell, 2020; Arrocha Olabuenaga, 2021).

Sin embargo, los países más industrializados y la industria farmacéutica internacional se lanzaron a una carrera tecnológica para encontrar la primera vacuna y asegurarse el acceso a dosis mientras que, en el caso de los países de menor desarrollo relativo, se dio una escasa disponibilidad de las mismas (González Carrillo y Juárez Torres, 2020). Además, se vio un “nacionalismo sanitario” en los países más poderosos, que acumularon vacunas e insumos médicos excesivos en comparación con sus necesidades, agravando la escasez de éstos en las naciones menos pudientes. Por su parte, a través de la “diplomacia de las vacunas”, buscaron reforzar la influencia y el “poder blando” sobre los países periféricos en el marco de una rivalidad creciente entre las superpotencias (Serbin, 2021; Malacalza y Fagaburu, 2022).

A nivel de ALC, la llegada de la pandemia sucedió en un contexto caracterizado por el deterioro de las instancias de coordinación, la desarticulación entre las acciones de los distintos bloques y la disolución de iniciativas con un rol más protagónico en salud, como fue la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Herrero y Nascimento, 2020). Ahora bien, la CELAC, con PPT de México primero y Argentina después, tomó el reto de impulsar la integración y la cooperación en una región sumamente fragmentada y atravesada por la crisis del Covid-19 (Guadarrama Pérez y González Hernández, 2020). En este marco, buscó asumir el liderazgo y convertirse en una vía de cooperación regional

hasta medidas concretas de prevención y actuación. Sin embargo, en general, las medidas sanitarias, la búsqueda de recursos y la negociación para el acceso a vacunas fueron realizadas de manera descoordinada.

para enfrentar los desafíos de salud, así como para defender el acceso universal a tratamientos y vacunas (Herrero y Nascimento, 2020)⁸.

Respecto del proceso de vacunación contra el Covid-19, el gobierno argentino apostó a una diversificación de fórmulas y proveedores (Zamponi, 2021). Además de avanzar en el desarrollo de vacunas de origen nacional, se firmaron acuerdos con laboratorios multinacionales con el objetivo de insertarse en la cadena de producción de una vacuna o participar de los ensayos clínicos; de esta manera, se procuró el acceso a dosis o a una transferencia parcial de dicha tecnología (Blinder, Zubeldía y Surtayeva, 2021). En el caso de México, se realizaron convenios con distintas farmacéuticas para tener disponibilidad de vacunas. Además del mecanismo de compra directa a los laboratorios, México también apostó al desarrollo de una vacuna local, y al acceso a dosis mediante el envasado de sustancia activa en laboratorios del territorio nacional (Félix, 2022).

En este contexto, en enero de 2021 se dio una reunión entre los gobiernos de México y Argentina, donde se analizaron los planes de vacunación, el acceso a las diferentes vacunas y el acuerdo estratégico firmado entre ambos países para producir y distribuir la vacuna desarrollada por la Universidad de Oxford y el laboratorio AstraZeneca (SRE, 7/1/2021). Dicho acuerdo se dio entre representantes del sector privado, siendo respaldado por ambos gobiernos -asegurando procesos regulatorios rápidos y acuerdos de no lucro-, para producir y distribuir, con la colaboración de la Fundación Slim, la vacuna experimental contra el Covid-19 desarrollada por la Universidad de Oxford y el laboratorio anglo-sueco AstraZeneca (SRE, 7/1/2021; Amaro Rosales, 2021). Mientras que la compañía biotecnológica argentina mAbxience sería responsable de la producción del principio activo de la vacuna, el laboratorio mexicano Liomont estaría encargado del envasado. Tal como se expresó en una reunión virtual de la CELAC, realizada en agosto de 2020 y encabezada por México y Argentina, el acuerdo buscó poner la vacuna a disposición de ALC (entre 150 y 250 millones de dosis) y acceder a ella entre 6 y 12 meses antes de lo esperado (MRECIC, 15/8/2020; SRE, 17/8/2020). Además, se presentó como una iniciativa sin ánimo de lucro, acordando venderla al costo de producción (Laurell, 2020; Saiz González, 2021; MRECIC, 8/1/2021).

En este marco, en enero de 2021 arribó a México un cargamento argentino con antígeno de AstraZeneca para elaborar aproximadamente un millón de dosis (SS, 20/1/2021). Ya en febrero de ese año, el presidente argentino y el secretario de Relaciones Exteriores de México visitaron las instalaciones de Laboratorios Liomont, con el objetivo de supervisar los planes para el inicio del proceso de formulado y envasado de las dosis (SRE, 22/2/2021). Más adelante, en una visita oficial a México, la ministra de salud argentina revisó el envasado final de vacunas de AstraZeneca en la planta mexicana y obtuvo actualizaciones sobre el proceso de liberación de las mismas (MS, 25/5/2021; SS, 25/5/2021). El gobierno de México reconoció una demora debido a la escasez mundial de algunos componentes de la fabricación⁹ y a varios elementos de calibración relacionados con los estándares de calidad a cumplimentar, pero también señaló el pronto envío de

⁸ Aunque sin contar con un ámbito específico destinado a la salud, la CELAC había tenido actuaciones en el área. En contexto de pandemia impulsó, por ejemplo, reuniones ministeriales y de técnicos con participación de otros organismos regionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como la distribución de respiradores, jeringas, agujas, máscaras y kits de diagnóstico donados por China (Tobar y Moretti, 2022).

⁹ Respecto de los insumos, la crisis evidenció la vulnerabilidad de las cadenas globales de suministros, con la restricción de importaciones y la insuficiente disponibilidad de productos médicos y tecnologías de salud para cubrir grandes incrementos de demanda (OPS, 7/12/2020).

vacunas envasadas en territorio nacional a la región (IMSS, 2021; SRE, 25/5/2021). Así, en junio de 2021 arribaron 811.000 dosis correspondientes al primer embarque liberado desde México como parte del acuerdo bilateral de producción y envasado (MS, 13/6/2021), al que le sucedieron más envíos en los meses subsiguientes.

Ya en el marco de la XXI Reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC (julio de 2021), se mantuvieron reuniones de trabajo entre Argentina y México donde se dialogó sobre los avances en la lucha contra el Covid-19 y el estado de los planes de vacunación en la región (MRECIC, 23/7/2021). Por su parte, en la VI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la CELAC (septiembre de 2021) se destacó el trabajo continuo y solidario entre Argentina y México en la producción de la vacuna, advirtiendo la distribución de 70 millones de dosis (MRECIC, 18/9/2021a). La temática se trató asimismo en la reunión de octubre de 2021 entre el canciller argentino y la nueva embajadora de México, al analizar conjuntamente la agenda bilateral (MRECIC, 25/10/2021). En el mismo sentido, en la 75° Asamblea Mundial de la Salud (mayo de 2022), la ministra de salud argentina informó que el trabajo conjunto de la compañía biotecnológica argentina mAbxience y el Laboratorio mexicano Liomont tuvo como resultado la fabricación de más de 70 millones de dosis, distribuidas en ALC (SS, 25/5/2022).

En esta línea cooperación, en septiembre de 2020 se llevó adelante el webinar “Desarrollo y Producción de una vacuna contra Covid-19 y otras acciones contra la Pandemia”, organizado por el MINCYT y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), donde se compartieron buenas prácticas desarrolladas en el tratamiento de la pandemia y se identificaron posibles líneas de cooperación en salud con perspectiva latinoamericana. En dicho evento, se destacó la participación de Argentina y México en el acuerdo con AstraZeneca y la Fundación Slim mencionado previamente (MINCYT, 24/9/2020; CONACYT, 24/9/2020). Por su parte, en mayo de 2021 se dio el “Encuentro Binacional México Argentina. Hacia una plataforma latinoamericana de preparación y respuesta en salud pública”¹⁰, el cual contó con participación de las máximas autoridades sanitarias, de ciencia y de seguridad social de ambos países. Al igual que la reunión anterior, se propuso intercambiar experiencias en el contexto de la pandemia de Covid-19, potenciar la sinergia en el desarrollo y acceso a vacunas por parte de ALC y mapear colaboraciones en distintos ejes como: seguridad social y desarrollo estratégico del sector salud; capacidad y acceso a insumos; investigación clínica para orientar las políticas de salud; inmunizaciones y vigilancia por laboratorio; prevención y control de enfermedades cardiovasculares; políticas públicas en salud y derechos reproductivos y atención y salud mental (MINCYT, 24/5/2021; Agencia I+D+i, 26/5/2021).

Por su parte, en la reunión “Desarrollo Tecnológico de Vacunas contra el Covid-19” promovida desde la CELAC, se reunieron ocho centros de investigación con desarrollos en vacunas provenientes de Argentina, México, Cuba, Brasil y Chile (Helfmann Pastene, 2021). Más adelante, en enero de 2022, en el marco de la XXII Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la CELAC, la máxima autoridad del MINCYT participó de un encuentro con representantes de México en Buenos Aires. Allí se conversó acerca del plan conjunto para el diseño y desarrollo de vacunas, la vigilancia epidemiológica, la producción de tratamientos terapéuticos

¹⁰ Esta iniciativa fue establecida por los presidentes de México y Argentina en la declaración final de la Cumbre Global de Salud del G-20. Allí, los mandatarios se comprometieron a apoyar los sectores más vulnerables afectados por la pandemia, aumentar los esfuerzos internacionales para asegurar el acceso oportuno, global, equitativo y asequible a las vacunas, tratamientos, insumos y equipo médico y reconocer la vacunación como un bien público global (IMSS, 2021).

(incluyendo los tratamientos contra el SARS-CoV-2 de suero equino y plasma de convalecientes), elementos de diagnóstico (genoma de virus LAMP, tests serológicos y tiras reactivas rápidas), elementos de protección antivirales y antimicrobianos y desarrollos informáticos (MINCYT, 7/1/2022; MINCYT, 2022).

En el marco de la CELAC, también destacan iniciativas como la creación de la Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes para la identificación, vigilancia y control de virus y bacterias; la aprobación del Plan de Autosuficiencia Sanitaria para ALC que tiene como objetivo fortalecer las capacidades regionales en la producción de vacunas y medicamentos¹¹; así como la creación del Observatorio Covid-19 en ALC: Impacto Económico y Social para monitorear el progreso a mediano y largo plazo del virus (Castro Silva y Quiliconi, 2022; Tobar y Moretti, 2022). Como parte del Plan de Autosuficiencia Sanitaria para ALC, al que Argentina dio continuidad durante su PPT en 2022 se presentaron el “Informe de capacidades de investigación, desarrollo y producción de vacunas en países de CELAC” y el “Documento de trabajo para el Fortalecimiento de los mecanismos de compra conjunta internacional de vacunas y medicamentos esenciales” (MS, 24/11/2022).

A modo de recapitulación, en el marco de la carrera tecnológica entre los países más industrializados y la industria farmacéutica internacional por alcanzar la primera vacuna contra el Covid-19, el “nacionalismo sanitario” de los países más poderosos, la “diplomacia de las vacunas” desarrollada por éstos y la irrupción de la pandemia en una América Latina y Caribeña desarticulada, México y Argentina, a través de la CELAC, buscaron promover la cooperación regional y enfrentar los grandes desafíos de salud. Entre las iniciativas destaca el acuerdo firmado entre ambos países para producir y distribuir en ALC la vacuna desarrollada por la Universidad de Oxford y el laboratorio AstraZeneca, marco en el que se dieron reuniones de trabajo, visitas a laboratorios, intercambios de experiencias, buenas prácticas y conocimientos e identificación de nuevos ejes de colaboración. Tras algunos retrasos por falta de insumos, se generaron hacia 2021 unos 70 millones de dosis distribuidas en la región. También se fundó una Red de expertos, se aprobó el Plan de Autosuficiencia Sanitaria para ALC, se presentaron informes y se creó el Observatorio Covid-19 en la región.

2.2. Cooperación en el ámbito espacial

La tecnología espacial presenta gran importancia desde la Guerra Fría, vinculada a su carácter dual que le permite ser utilizada en los ámbitos tanto civil como militar. En los últimos años, se habla del inicio de una nueva etapa del desarrollo aeroespacial, que, impulsada también por el sector privado, revivió el interés en esta área como sector estratégico. Más específicamente, se encuentra la incipiente militarización del espacio, la creciente importancia de las telecomunicaciones y la lucha contra el cambio climático y la reconstitución del espacio como terreno de disputa en la “nueva carrera espacial” entre Estados Unidos y China (Blinder, 2012; Goldman, 2021).

Desde la Guerra Fría, a través de regulaciones y presiones internacionales, los estados centrales buscaron adquirir esta tecnología sensible e impedir que otros

¹¹ En el marco de la XXI Cumbre de Cancilleres de la CELAC realizada en julio de 2021, la CEPAL presentó su Plan Integral de Autosuficiencia Sanitaria para el desarrollo y la producción de nuevas vacunas por parte de ALC, en el marco de una estrategia regional de salud concertada. Sus lineamientos y propuestas fueron aprobados en septiembre de 2021 en la VI Cumbre de la CELAC y refrendado en la XXIII Reunión de los Ministros y las Ministras de Relaciones Exteriores de la CELAC (CEPAL, 18/9/2021; MRECIC, 26/10/2022).

desarrollen la propia. Más allá de estos condicionamientos, Brasil es una potencia en ALC en lo que respecta a los programas espaciales, en tanto que Argentina presenta experiencia de décadas en el campo, consolidándose a través de avances y retrocesos, instituciones y empresas estatales en el sector (Vera, Guglielminotti y Moreno, 2015). Por su parte, México, a pesar de haber tenido un recorrido accidentado en el área, ha logrado comenzar a recuperar avances históricos a partir de la creación de la Agencia Espacial Mexicana en 2010 (Goldman, 2021). Ahora bien, en términos generales, la región es mayormente dependiente de los servicios prestados por actores extra-regionales, a la vez que existen diferencias intra-regionales y muchos países no cuentan con agencias especializadas (Goldman, 2021; Retamar, 2022)¹².

En 1979 se dio la primera instancia de cooperación espacial a nivel regional con la Experiencia Castor-Perú entre la Argentina y dicho país, seguida posteriormente de distintas instancias de asesoramiento y formación técnica conjunta entre los países de la región, así como también contactos con contratistas extranjeros para la construcción de infraestructura. Incluso, en diferentes ocasiones surgió la idea de crear una agencia para explorar el espacio de forma conjunta (Goldman, 2021; Retamar, 2022)¹³. Por ejemplo, en 2011 y desde la UNASUR, Argentina y Brasil propusieron iniciar un estudio de factibilidad para establecer una Agencia Espacial Sudamericana, aunque los vaivenes en el interior de los Estados y el declive de la Unión, hicieron que la iniciativa no pasara de una mera propuesta (Frenkel y Blinder, 2020). Otros antecedentes se encuentran en la quinta edición de la Conferencia Espacial de las Américas en 2006, el 67° Congreso Internacional de Aeronáutica de 2016 y el Tercer Foro Internacional del Espacio de 2018 (Durán Juárez, 2022).

En este recorrido, como parte de la actividad de la PPT mexicana en la CELAC, el Plan de Trabajo consensuado por todos los miembros a finales de 2019 y aprobado en enero de 2020 contempló en su primer punto la cooperación aeroespacial y aeronáutica. Más precisamente, buscó impulsar la cooperación satelital vinculada a la preparación ante desastres, seguridad y vigilancia, meteorología, medioambiente, ecología y cambio climático, apoyo a la productividad agrícola, exploración petrolera y minera, inteligencia urbana y cartografía, impulso de la conectividad e internet, educación a distancia y telemedicina. Así, en julio de 2020 la CELAC reunió a las agencias espaciales e instituciones encargadas del tema en el “Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre el Espacio”. Allí se exploraron oportunidades de trabajo conjunto, incluyendo la posibilidad de lanzar un nanosatélite regional y conformar el Sistema Bolívar de Nanosatélites Latinoamericanos. La reunión adoptó una declaración mediante la cual los países se comprometieron a mantener el uso y exploración del espacio ultraterrestre con fines pacíficos y a fortalecer capacidades regionales (Lajous y Sosa, 2020; Durán Juárez, 2022; SRE, 2/7/2020).

De parte de Argentina se mostró interés en conseguir que el Banco Interamericano de Desarrollo financie el desarrollo del Satélite Latinoamericano de Meteorología, en el

¹² En este punto, cabe mencionar que, de los aproximadamente 3.000 satélites en órbita alrededor de la Tierra, solo 85 de ellos pertenecen o son operados por países de ALC. En la región, Brasil es el que más gasta en programas espaciales, con 47 millones de dólares anuales, ocupando el puesto 25 del mundo, seguido de Argentina con 45 millones y México con 8,34 millones de dólares. Entre los tres programas espaciales, tienen 71 satélites combinados, lo que representa el 83% del total de satélites latinoamericanos (Guzmán, 2021).

¹³ Ésta ha sido, por ejemplo, una aspiración de larga data de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) de Argentina, incluida en el Plan Espacial Nacional desde comienzos de la década de los 2000 (CONAE, 20/9/2021).

marco de la CELAC, un proyecto de alcance regional, con fabricación argentina del satélite. Esto era considerado fundamental ante la ausencia de infraestructura propia en la región, debiendo rentar los servicios a otros países y siendo vulnerable en varias situaciones (Goldman, 2021).

Como resultado de los acuerdos alcanzados en el encuentro de julio de 2020, y en el marco de la Semana Mundial del Espacio de la ONU en octubre de ese mismo año, México y Argentina firmaron la Declaración sobre la Constitución de un Mecanismo Regional de Cooperación en el Ámbito Espacial. Allí, se comprometieron a invitar a las naciones de ALC para que adhieran a la Declaración y fortalecer así el objetivo principal de constituir la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE) (MRECIC, 9/10/2020; SRE, 9/10/2020; MINCYT, 9/10/2020). Desde el MINCYT se consideró la importancia de la tecnología espacial como un factor esencial en el marco de los objetivos de la sociedad de la información, para fortalecer las infraestructuras de transporte, proteger el medioambiente, intercambiar conocimientos y responder a necesidades de la región. Asimismo, se destacó la relevancia de la iniciativa para incrementar el número de proyectos espaciales, captar talento de jóvenes de ALC y hacer un uso eficiente de los recursos. También se señaló el carácter estratégico e “industrializante” de esta tecnología, con una enorme cantidad de aplicaciones y proyecciones (MINCYT, 9/10/2020). Hacia noviembre, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, comunicó la incorporación de Bolivia, Ecuador, El Salvador y Paraguay a la iniciativa y de Perú y Colombia como observadores (Pienizzio, 2021).

De acuerdo con la “Declaración conjunta de los presidentes de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Argentina” de febrero de 2021, se consideró positiva la evolución en materia de cooperación espacial, resaltando la suscripción argentino-mexicana de la mencionada Declaración e instruyendo a sus respectivas agencias espaciales a analizar la propuesta argentina para desarrollar un satélite conjunto de comunicaciones entre ambos países (MRECIC, 24/2/2021). Por su parte, en septiembre de 2021, en el marco de la VI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la CELAC, se firmó el Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE) (MRECIC, 18/9/2021b; CONAE, 20/9/2021). Según su convenio constitutivo, la ALCE consiste en una organización internacional con fines pacíficos encargada de coordinar la cooperación entre los Estados miembro, sin discriminaciones, en las actividades de exploración, investigación, tecnología espacial y sus aplicaciones, que contribuyan y fortalezcan el desarrollo integral y sustentable del ámbito espacial de la región, en beneficio de la población latinoamericana y caribeña.

Destacando entre sus objetivos, la Agencia se propone planificar y ejecutar actividades relacionadas con la exploración y utilización pacífica del espacio ultraterrestre, la Luna y otros cuerpos celestes; fortalecer y apoyar las capacidades espaciales de los Estados miembros; promover la cooperación en materia de transferencia de tecnología; contribuir al desarrollo de tecnología satelital propia; promover la utilización conjunta de la infraestructura espacial y terrestre; alcanzar la igualdad de género en el ámbito espacial; fortalecer y promover el intercambio de información espacial; impulsar el intercambio académico, científico, tecnológico, de innovación, técnico, así como de experiencias y buenas prácticas; promover acciones tendientes a la obtención de financiamiento internacional para el desarrollo de iniciativas; y fomentar la participación, vinculación y/o coordinación con el sector público y privado (Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio, 2021). Entre las actividades propuestas se encuentran: desarrollar programas, proyectos, investigaciones, estudios, iniciativas y/o acciones relacionadas con el ámbito espacial y tendientes a

fortalecer el papel de la mujer en dichas actividades; promover la investigación, el desarrollo, la innovación y el emprendimiento en temas espaciales; establecer, desarrollar y mantener inventarios y diagnósticos sobre capacidades existentes; crear un mapa regional de fortalezas, oportunidades, amenazas, riesgos y vulnerabilidades; llevar adelante estudios de información espacial, de mercado y/o de capacidades sobre el sector; realizar acciones de capacitación conjunta para formar capital humano especializado; intercambiar datos satelitales, adoptar metodologías y herramientas comunes y desarrollar, implementar y mantener un sistema de alerta temprana para la prevención y atención de desastres; participar en foros internacionales; intercambiar experiencias y cooperar en el desarrollo de legislación nacional en el ámbito espacial; identificar y gestionar el acceso a fuentes de financiamiento y capital; y apoyar la realización de eventos relacionados (Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio, 2021).

El convenio constitutivo también indica que la ALCE tendrá su sede en México y podrá establecer oficinas o representaciones en otros estados; que su estructura organizativa contará con una Asamblea y una Secretaría; y que el Convenio entrará en vigor treinta días después de que once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación (Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio, 2021). En este marco, cabe señalar que, hacia 2022, 20 países firmaron el convenio constitutivo, restando en varios la aprobación legislativa (Retamar, 2022).

Ya en el marco de la XXII Reunión de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de la CELAC (enero de 2022), el ministro de ciencia argentino y representantes de México discutieron una vez más la puesta en marcha de la ALCE (MINCYT, 7/1/2022) mientras que el canciller argentino y el secretario de Relaciones Exteriores de México conversaron sobre el interés de la Argentina en avanzar en la cooperación satelital a través del proyecto de satélite conjunto, con el objetivo de potenciar el desarrollo de los sectores científicos y tecnológicos de ambos países mediante la participación de empresas argentinas y mexicanas, basada en el beneficio mutuo, la igualdad de oportunidades y la complementariedad de los sectores espaciales. El representante argentino también advirtió que el país busca afianzar la cooperación en radares meteorológicos, agricultura digital con tecnología satelital, sector aeronáutico y tecnología agropecuaria (MRECIC, 8/1/2022). Por su parte, en un comunicado conjunto entre Argentina y México se evaluó el estado de la cooperación en materia espacial y se acordó celebrar la segunda reunión entre agencias espaciales en el primer semestre de 2023. Asimismo, se dialogó sobre el futuro de la ALCE y la importancia de seguir trabajando en esta iniciativa estratégica (MRECIC, 26/5/2022).

Tal como se ha mencionado, Argentina propuso la colaboración para diseñar, construir, lanzar y operar un satélite meteorológico geoestacionario. Con el objetivo de afianzar el liderazgo del país en el proyecto, el MINCYT previó una partida presupuestaria destinada a una etapa del mismo, mientras que la CONAE lideraría la formulación técnica. Estas acciones fueron bien recibidas por los miembros de la ALCE y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) Regional III (Latinoamérica), esperando avanzar en la constitución de grupos de trabajo para tomar las definiciones requeridas por una misión tan compleja y costosa (Díaz, 2023). Además, cabe indicar que la Unión Europea y China han expresado de manera formal su interés en sostener programas de cooperación con la agencia espacial regional, cuando ésta entre en funciones; de hecho, la ALCE y la Agencia Espacial Europea ESA, ya han tenido reuniones en 2022 para crear convenios, aunque no se conocen sus detalles específicos

(Durán Juárez, 2022). Finalmente, destacó la gran ausencia de Brasil dentro de la naciente agencia, ante su salida de la CELAC (Penizzio, 2021; Goldman, 2021).

A modo de recapitulación, las iniciativas de colaboración aquí sistematizadas se enmarcan en la “nueva carrera espacial” entre Estados Unidos y China, la relevancia de esta tecnología estratégica y costosa en ámbitos fundamentales, los desarrollos espaciales desiguales en ALC, su dependencia de servicios prestados por actores extra-regionales, la existencia de distintos antecedentes de colaboración a nivel latinoamericano, los anteriores impulsos inconclusos dados a la conformación de una agencia regional en el sector y el acercamiento entre Argentina y México en el marco de la CELAC. La cooperación aeroespacial y aeronáutica formó parte del Plan de Trabajo del organismo aprobado en 2020. Allí, se avanzó en el “Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre el Espacio”, la adopción de una declaración de compromiso para mantener el uso y exploración del espacio ultraterrestre con fines pacíficos y fortalecer capacidades regionales (julio de 2020), la firma de la “Declaración sobre la Constitución de un Mecanismo Regional de Cooperación en el Ámbito Espacial” (octubre de 2020) y la firma del “Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE)” (septiembre de 2021), con un papel preponderante del trabajo conjunto entre México y Argentina. En el marco de distintas reuniones se realizaron evaluaciones sobre la evolución de la cooperación en el sector, declaraciones sobre la importancia de continuar desarrollándola, exploraciones sobre la posibilidad de diseñar, construir, lanzar y operar satélites propios y vinculaciones con otras organizaciones multilaterales y agencias espaciales extra-regionales.

3. Balance y desafíos

Tal como se mencionó al inicio del trabajo, el objetivo ha sido identificar, sistematizar y analizar la agenda de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México para el período 2019-2022. En los apartados anteriores se puso foco en la identificación y sistematización de las declaraciones, reuniones y acciones en los dos principales temas de la agenda conjunta en CyT. En esta sección se avanza sobre el balance en torno de los alcances y limitaciones de la misma en relación a la soberanía de los países, su inserción estratégica y el impacto socio-económico en la región.

Respecto de la producción conjunta de vacunas, tal como se mencionó precedentemente, el acuerdo de AstraZeneca con mAbxience y Liomont en 2020 fue un acuerdo entre privados, donde la empresa anglo-sueca seleccionó a la primera por ser de las pocas capaces de fabricar el principio activo en ALC y a Liomont por su capacidad de llenado y envasado, sumado a que la Fundación Slim era el principal financiador de la vacuna que se producía a riesgo. En este marco, se advierte que los organismos gubernamentales no intercedieron para puntualizar objetivos estratégicos estatales al momento de la firma del acuerdo, al menos de manera pública (Blinder, Zubeldía y Surtayeva, 2021), aunque sí se posicionaron como respaldo de procesos regulatorios rápidos y acuerdos de no lucro (Amaro Rosales, 2021).

En este marco, la investigación y el desarrollo estuvo en manos de la Universidad de Oxford, vinculada por un contrato de cesión de derechos de propiedad a la empresa AstraZeneca; ésta ha sido la más agresiva en la concesión de licencias de producción en países de ingresos bajos o medios, consistiendo más en una tercerización de un eslabón de la producción que una transferencia de tecnología (Belardo y Herrero, 2022). En este caso, la empresa anglo sueca tercerizó la producción en dos compañías radicadas en el importante mercado latinoamericano (Blinder, Zubeldía y Surtayeva, 2021; Amaro

Rosales, 2021). Aunque la comercialización se dio a partir de precios cercanos al coste de producción, percibiendo beneficios considerablemente inferiores a los de otras empresas, éstos no han sido nada despreciables. Así, la pandemia representó importantes beneficios para ciertas empresas, sumado a las ventajas de producir las vacunas en países de ingresos bajos y medios (Ugalde, Hellmann y Homedes, 2022). A su vez, estos acuerdos pueden ser leídos en el marco del alineamiento del Reino Unido (y los países europeos) a Estados Unidos, participando así en la competencia frente a las vacunas de otras naciones como China y Rusia, por obtener acceso a mercados e incrementar la influencia política (Malacalza y Fagaburu, 2022).

Por su parte, para Argentina significó insertarse de manera subordinada en la cadena global de valor de la vacuna, a través de una transferencia parcial de tecnología, condicionada por legislaciones y contratos internacionales, oficiando como laboratorio de ensayo con vacunas de tercera generación; a su vez, implicó elaborar el principio activo, envasándola en otro país a miles de kilómetros de distancia para luego comprarla y regresarla: de hecho, este acuerdo fue controvertido, dados los tiempos más lentos respecto de otras opciones, los retrasos que ocasionó enviar el principio activo de la vacuna a México y la escasez global de insumos requeridos para completar el envasado (Montal y Yamin Vázquez, 2022; Zubeldía y Haro Sly, 2023). En cuanto a México, Liomont se dedicó a actividades de biomanufactura de menor complejidad (Amaro Rosales, 2021). En ambos casos, los aportes al proceso no resultaron fundamentales para el desarrollo de las vacunas, que en sí fueron generadas extra-regionalmente (Malamud y Núñez, 2021).

Si bien esta oportunidad podría permitir generar capacidades locales que aporten a desarrollos propios y a la producción de otros medicamentos, debido al grado de complejidad de las tareas (Cuello, 2021), conseguir ciertos niveles de autonomía tecnológica y soberanía implicaría más bien contar con una vacuna que sirva a la salud pública local, a la vez que impida que otros actores estatales, corporativos o legales bloqueen el acceso al producto cuando más se necesita, pueda ser rentable para la economía nacional, consiga exportarse y permita sustituir importaciones tecnológicas (Blinder, Zubeldía y Surtayeva, 2021).

Por otra parte, este acuerdo permitió producir y acceder a opciones para mitigar la enfermedad en territorio regional en momentos de urgente necesidad y escasez, asegurarse una provisión suficiente y contar con alternativas técnicas, destacando por su bajo precio relativo y su fácil transporte y almacenamiento (Blinder, Zubeldía y Surtayeva, 2021). Además, a nivel regional, la producción conjunta de vacunas para el Covid-19 destinadas a toda ALC constituyó el nuevo punto de cooperación sobre el cual se afianzó el acercamiento entre México y Argentina, permitiendo sacar a la CELAC de su estancamiento pre-pandemia y lograr ciertos márgenes de maniobra (Montal y Yamin Vázquez, 2022; Castro Silva y Quiliconi, 2022; Álvarez, 2022). Así, este arreglo puede concebirse como una “reacción creativa” que, si bien no rompió con el liderazgo de la empresa multinacional, sí brindó mecanismos organizativos coordinados desde los gobiernos para solucionar problemas sociales y sanitarios urgentes (Amaro Rosales, 2021).

Un caso diferente es el de las vacunas cubanas: las mismas no se produjeron bajo licencia de compañías internacionales, sino que fueron desarrollos originales del sector biotecnológico nacional, las cuales han resistido la prueba de su implementación práctica (Drexler y Hoffmann, 2021; Belardo y Herrero, 2022). Más allá de Cuba, América Latina evidenció nuevamente graves déficit en CyT (Malamud y Núñez, 2021).

En términos de desafíos, la región necesita ampliar su propia capacidad para desarrollar y producir en masa sus propias vacunas, equipos de diagnóstico y tecnología de ARNm, reducir la dependencia de proveedores extranjeros, e institucionalizar y agilizar la cooperación y el intercambio científico dentro de la región (Drexler y Hoffmann, 2021). Es importante para ello una política integrada de mediano y largo plazo, con énfasis en la política industrial coordinada con el financiamiento a la CyT (Amaro Rosales, 2021) y ligada a la soberanía científica y sanitaria (Belardo y Herrero, 2022). Esto requiere una planificación regional, debido a que la capacidad de bloqueo y obstaculización que tienen las empresas transnacionales y los organismos multilaterales no puede enfrentarse sólo desde Argentina o México (Blinder, Zubeldía y Surtayeva, 2021).

El segundo tema en agenda fue la cuestión espacial. Respecto de la ALCE, constituye el resultado de un largo proceso de avances y retrocesos en el área, que busca trascender las históricas iniciativas bilaterales y puntuales de colaboración, a partir de la multilateralidad en la coordinación de proyectos y políticas conjuntas a largo plazo. Ésta pareciera ser la única forma en la que ALC puede acceder a jugar en el terreno espacial global cada vez más costoso y competitivo (Pienizzio 2021; Durán Juárez, 2022).

La Agencia presenta objetivos relevantes en el marco del desarrollo actual del sector espacial, al proponerse la generación de proyectos de desarrollo autónomos y enfocados a las necesidades regionales; impulsar el desarrollo económico, tecnológico, científico y social y potenciar la integración regional y una inserción estratégica; aunar esfuerzos presupuestarios, embarcarse en proyectos más ambiciosos, desarrollar un vector de inserción satelital propio, colocar a la región en una posición de ser prestador de este servicio y realizar las etapas de planeamiento y producción en la región; evitar una fuga de cerebros de los profesionales en áreas relacionadas; potenciar la soberanía regional en las telecomunicaciones, observación, o climatología; planear de forma estratégica y complementaria para evitar la dependencia de infraestructura foránea; hacer un uso mutuo de sus posiciones orbitales; generar asociaciones con el sector privado e impulsar la competitividad de diversas industrias (Goldman, 2021).

A su vez, si bien la historia de cooperación en materia espacial ha sido más sostenida con otros países, Argentina y México se asociaron para impulsar la iniciativa, en el marco de un proceso general de acercamiento entre ambos países a partir de 2019, acompañado de un distanciamiento con el Brasil de Bolsonaro y su retiro de la CELAC. En el marco de la relación entre Argentina y México, la cuestión espacial también fue utilizada como medio para profundizar las relaciones entre ambos países. Ahora bien, no solo resulta preocupante la ausencia de Brasil, por su peso en la región, sino el hecho de que el ambiente político y las afinidades manifiestas en la creación de esta agencia pueden variar a futuro. Asimismo, destacan las fuertes asimetrías en el desarrollo aeroespacial de la región (Goldman, 2021).

En términos de desafíos, la ALCE tiene que establecerse como un objetivo supranacional, con beneficios de mediano-largo plazo, con un robusto marco normativo, una estructura flexible y con instancias de diálogo y planeamiento fluidas (Goldman, 2021; Pienizzio, 2021). Asimismo, resulta necesario delimitar los aspectos a los que este desarrollo debe enfocarse, evitando competir con las principales potencias espaciales en áreas de clara desventaja, procurando una más efectiva asignación de recursos y capacidades, y garantizando más autonomía en sectores en los que la región es especialmente dependiente. Por su parte, la comunicación sobre usos pacíficos debe ser

clara, ya que pueden aparecer conflictos con países que se encuentran en el uso de las mismas tecnologías y disputan los mismos espacios (Pienizzio, 2021).

Además, para pasar de la manifestación discursiva sobre la soberanía tecnológica en el ámbito espacial, se requiere una inversión de décadas de trabajo, investigación, impulso al sector educativo, a la ciencia, realización de ensayos, sustanciosas inversiones económicas públicas y privadas, acompañamiento y respaldo gubernamental y una larga fase de constante aprendizaje, mirando algunas experiencias que hayan salido victoriosas de este reto y acudiendo a la cooperación con actores líderes que faciliten, posibiliten y apoyen este proceso (Durán Juárez, 2022). Asimismo, requiere encontrar un sector de inversionistas afines a la visión de CELAC, dispuestos a financiar la puesta en marcha de las operaciones de la ALCE, y al mismo tiempo, a propiciar la conexión con otros sectores e industrias de los países involucrados, con el fin de crear algún tipo de encadenamiento, evitando desvirtuar los proyectos en términos únicamente de rentabilidad (Durán Juárez, 2022).

Finalmente, resta señalar que, a partir de la PPT de México en la CELAC, y ante la irrupción de la pandemia, temas científico-tecnológicos como las vacunas contra el Covid-19 y la instalación de la ALCE, permitieron dinamizar la colaboración en la región. Sin embargo, se dejaron de lado temas políticamente cargados, mientras que otros no fueron más allá de declaraciones y proyectos sin planeación estratégica o asignación presupuestaria. Todo esto ha ido erosionando la influencia real de México y Argentina en los procesos políticos, económicos y sociales trascendentes en la región (Álvarez, 2022; Schiavon, 2022).

A modo de cierre cabe afirmar que México y Argentina, como aliados políticos en una región fragmentada y en el marco de la reconfiguración del tablero global, buscaron a través de la CELAC promover la cooperación en materia científico-tecnológica para apoyarse entre sí y a países de la región, avanzando en el desarrollo conjunto de dos sectores clave como la tecnología espacial y sanitaria. Sin embargo, de cara a concretar proyectos soberanos, autónomos e independientes, con impactos en el bienestar social y el desarrollo económico y tendientes a una inserción estratégica de los países a nivel regional y mundial, los resultados parecen más bien limitados, quedando por delante desafíos muy importantes. A futuro, cabe indagar el devenir de estos procesos, en particular, la participación brasileña en estos temas de agenda, a partir de la asunción de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente y su retorno a la CELAC en 2023.

Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ, M. V. (2022). *La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe. Aprendizajes y desafíos pendientes*. Madrid: Fundación Carolina.

AMARO ROSALES, M. (2021). “La industria biofarmacéutica en México ante la crisis sanitaria por el SARS-CoV-2: desafíos y reacciones creativas de innovación”. *Política y Cultura*, N° 55, pp. 51-70.

ARROCHA OLABUENAGA, P. (2021). “Un faro en la oscuridad: México y la resolución 74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 119, pp. 239-258.

BELARDO, M. y HERRERO, M. B. (2022). “La historia como tragedia y farsa: vacunas, oligopolios y desigualdades globales”. *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, N° 135, pp. 21-35.

BLINDER, D. (2012). “Armas espaciales: vieja agenda de seguridad internacional y tecnologías de punta”. *Revista Política y Estrategia*, N° 120, pp. 123-152.

BLINDER, D. (2017). Argentina en el espacio: política internacional en relación a la política tecnológica y el desarrollo industrial”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 2, N° 1, pp. 159-183.

BLINDER, D., ZUBELDÍA, L. y SURTAYEVA, S. (2021). “Pandemia, negocios y geopolítica: producción de vacunas en Argentina”. En S. Colombo (comp.), *Desarrollo y políticas de ciencia, tecnología e innovación en un mundo en transformación: Reflexiones sobre la Argentina contemporánea* (pp. 15-47). Tandil, CEIPIL-UNICEN.

BUSSO, A. (2014). “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”. *Estudios Internacionales*, N° 177, pp. 9-33.

CASTRO SILVA, J. y QUILICONI, C. (2022). “Cooperación Regional Latinoamericana: Desafíos y Oportunidades en Pandemia”. En Altmann Borbón, J. y Rojas Aravena, F. (eds.), *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* (págs. 131-148). Costa Rica: FLACSO.

CHABAT, J. (2014). “La política exterior de México: de Calderón a Peña Nieto”. En A. Bonilla Soria y G. Jaramillo (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe* (pp. 27-44). Costa Rica: FLACSO.

CUELLO, M. (2021). “La producción de vacunas contra el COVID-19 como insumo para la competitividad del sector farmacéutico argentino”. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, Vol. 5, N° 15, pp. 27-52.

DE OLIVEIRA PEREIRA, M. y FRANZONI, M. (2020). “Los límites del progresismo: la política exterior de Argentina y México hacia América Latina”. *Revista Neiba, Cuadernos Argentina-Brasil*, Vol. 9, pp. 1-23.

DEMARCHI, P. (2020a). “Cooperación internacional en Ciencia y Tecnología: cambios y continuidades en los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2018)”. En M. E. Lorenzini y N. Ceppi (eds.), *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI* (pp. 80-94). Rosario: UNR.

DEMARCHI, P. (2020b). “Covid-19: El poder de agencia de Argentina en su relación con organismos internacionales”. *Temas y debates*, Año 24, pp. 409-417.

DÍAZ, J. J. (2023). “Argentina, protagonista global en la actividad espacial: proyectos que posicionan al país como líder regional”. *Infobae*, 18 de febrero de 2023. <https://www.infobae.com/def/2023/02/18/argentina-protagonista-global-en-la-actividad-espacial-proyectos-que-posicionan-al-pais-como-lider-regional/>.

DIEGUEZ, M. (2022). “¿Idealismo realista? Un análisis de la política exterior de la presidencia de Alberto Fernández”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 7, N° 14, pp. 339-368.

DITHURBIDE, G. (2021). *Una revisión de la relación argentino-mexicana en el Siglo XXI*. Rosario: CIPEI.

DREXLER, J. F. y HOFFMANN, B. (2021). “COVID-19 en América Latina: dónde estamos y qué está por venir”. *Latin America*, N° 5, pp. 1-13.

DURÁN JUÁREZ, C. (2022). “Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio: perspectivas y realidades”. *Revista Ucronías*, N° 6, pp. 33-60.

FÉLIX, A. (2022). *Desarrollo, distribución y cadena de suministro de vacunas contra el COVID-19 en Chile, Cuba y México*. Santiago: CEPAL.

FRENKEL, A. y BLINDER, D. (2020). “Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur”. *Desafíos*, Vol. 32, N° 1, pp. 1-30.

GOLDMAN, I. (2021). “La Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio como instrumento de integración regional e inserción estratégica”. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Vol. 1, N° 2, pp. 41-60.

GONZÁLEZ CARRILLO, R. y JUÁREZ TORRES, D. (2020). *La carrera por la vacuna contra la covid-19. Ciencia y geopolítica para entender el camino*. Ciudad de México: CISS.

GUADARRAMA PÉREZ, E. y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, H. (2020). “CELAC: la unidad regional ante la crisis del COVID-19”. *Foreigns Affairs Latinoamérica*, 16 de abril de 2020, <https://revistafal.com/celac-la-unidad-regional-ante-la-crisis-del-covid-19>.

GUZMÁN, J. (2021). “Programas espaciales en América Latina: Historia, operaciones actuales y cooperación futura”. *Revista Fuerza Aérea-EUA*, Vol. 3, N° 3, pp. 22-42.

HELFMANN PASTENE, V. (2021). “El acceso a las vacunas contra Covid-19 en Latinoamérica desde las estrategias de adquisición. Caso de Chile y Argentina”. *Politician*, Año 1, Vol, 1, pp. 98-132.

HERRERA, A. (1971). *Ciencia y política en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

HERRERO, M. B. y NASCIMENTO, B. (2020). “¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud?”. *Revista Nueva Sociedad*, diciembre de 2020, <https://nuso.org/articulo/que-pasa-con-la-cooperacion-regional-en-salud/>.

HURTADO, D. y ZUBELDÍA, L. (2018). “Políticas de ciencia, tecnología y desarrollo, ciclos neoliberales y procesos de des-aprendizaje en América Latina”. *Universidades*, N° 75, 2018, pp. 7-18.

HURTADO, D., BIANCHI, M. y LAWLER, D. (2017). “Tecnología, políticas de Estado y modelo de país: el caso ARSAT, los satélites geoestacionarios versus ‘los cielos abiertos’”. *Epistemología e Historia de la Ciencia*, Vol. 2, N° 1, pp. 48-71.

HURTADO, D., LUGONES, M. y SURTAYEVA, S. (2017). “Tecnologías de propósito general y políticas tecnológicas en la semiperiferia: el caso de la nanotecnología en la Argentina”. *Revista CTS*, Vol. 12, N° 34, pp. 65-93.

KERN, A. (2014). “La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina”. *Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA*, 23 al 25 de julio de 2014 1, pp.1-22.

LAJOUS, R. y SOSA, L. (2020). “La contribución de la Celac a la Agenda 2030”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 118, pp. 225-246.

LAURELL, A. C. (2020). “Las dimensiones de la pandemia de Covid-19”. *El trimestre económico*, Vol. 87, N° 348, pp. 963-984.

LEMARCHAND, G. (2005). “Políticas de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina”. En G. LEMARCHAND (ed.), *Memorias del Primer Foro Latinoamericano de Presidentes de Comités Parlamentarios de Ciencia y Tecnología* (pp. 113-145). Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.

LÓPEZ, M. P. (2017). “La cooperación en ciencia y tecnología entre Argentina y los países de América Latina. El caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007-2015)”. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, N° 126, pp. 31-46.

LOSEGO, P. y ARVANITIS, R. (2008). “Science in non-hegemonic countries”. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2(3), pp. 343-350.

MALACALZA, B. y FAGABURU, D. (2022). “¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina”. *Foro Internacional*, Vol. LXII, N° 1, pp. 5-45.

MALAMUD, C. y NÚÑEZ, R. (2021). “Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina”, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/vacunas-sin-integracion-y-geopolitica-en-america-latina/>.

MONTAL, F. y YAMIN VÁZQUEZ, P. (2021). “Argentina 2020: pandemia, deuda externa y la región a la derecha”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 41, pp. 187-209.

MORALES-FAJARDO M. E. y CADENA-INOSTROZA, C. (2022). “Del alejamiento voluntario al activismo forzado: la política exterior de México durante la pandemia”. *Revista Contacto*, Vol. 2, N° 1, pp. 107-127.

OREGIONI, M. S. y ABBA, J. (2012). “Política de Cooperación en Ciencia y Tecnología hacia América Latina en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El caso del FOAR (2003-2010)”. En F. J. Piñero y J. M. Araya (comps.), *Ciencia y Tecnología en la Argentina Contemporánea. Dimensiones para su análisis* (pp. 169-192). Tandil: UNICEN.

PIENIZZIO, A. (2021). “La Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE): ¿el camino hacia la integración espacial?”. *Boletín informativo Grupo de Jóvenes Investigadores*, Año 3, N° 11, pp. 78-80.

RETAMAR, N. (2022). “ALCE: ¿Qué falta para que la integración regional pueda llegar al espacio?”. *Agencia de Noticias Científicas*, 4 de julio de 2022, <https://agencia.unq.edu.ar/?p=5463>.

RUSSO, S. (2022). “En busca del dinamismo pragmático. La política exterior de Alberto Fernández (2019-2022)”. En Simonoff, A. Bidondo, A. y Russo, S. (comp.), *20 años no es nada: autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022). Una contribución desde los informes del CeRPI* (págs. 99-117). La Plata: IRI-UNLP.

SABATO, J. y Mackenzie, M. (1982). *La Producción de tecnología Autónoma o Transnacional*. México D. F.: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.

SAGASTI, F. (2018). *Hacia un Programa Regional de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación para América Latina y el Caribe*. Montevideo: ONU.

SAIZ GONZÁLEZ, F. N. (2021). *La vacunación contra la COVID-19 en América Latina y el Caribe: un proceso lento y desigual*. Madrid: Fundación Carolina.

SCHIAVON, J. A. (2022). “La presidencia pro tempore de México en la CELAC (2020-2021) y su relación con América Latina (2018-2022)”. *Anuario Mexicano de Asuntos Globales 2022*, pp. 555-579.

SERBIN, A. (2022). “América Latina: Pandemia, desigualdad y disputas geopolíticas”. *The China- Latin America and Caribbean relation*, Vol. 52, pp. 35-38.

SIMONOFF, A. (2009). “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”. *Confines*, Vol. 5, N° 10, pp. 71-86.

TOBAR, S. y MORETTI, C. (2022). “La Salud en la CELAC”. *Revista Movimiento*, N° 40, pp. 25-32.

UGALDE, A. HELLMANN, F. y HOMEDES, N. (2022). “Desigualdad en el acceso a las vacunas: el fracaso de la respuesta mundial a la pandemia de COVID-19”. *Salud colectiva*, Vol. 18, pp. 1-20.

VELHO, L. (2000). “Redes regionales de cooperación en CyT y el MERCOSUR”. *Redes*, Vol. 7, Núm. 15 pp. 112-130.

VERA, M. N., GUGLIELMINOTTI, C. y MORENO, C. (2015). “La participación de la Argentina en el campo espacial: panorama histórico y actual”. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. 26, pp. 326-349.

ZAMPONI, A. (2021). “El mapa de las vacunas contra COVID-19 en Argentina”. *Noticias UNSAM*, 20 de septiembre de 2021, <http://noticias.unsam.edu.ar/2021/06/15/el-mapa-de-las-vacunas-contra-covid-19-en-argentina/>.

ZURITA, M. D. (2020). *¿La carrera por la vacuna frente al COVID-19 pone en jaque la cooperación internacional?* La Plata: CERPI.

Comunicados de prensa, páginas web oficiales y convenios de cooperación consultados

AGENCIA I+D+i (26/5/2021). “Encuentro entre las máximas autoridades sanitarias, de ciencia e innovación y de seguridad social de Argentina y México”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-entre-las-maximas-autoridades-sanitarias-de-ciencia-e-innovacion-y-de-seguridad>.

CEPAL (18/9/2021). “Países de la CELAC aprueban por unanimidad lineamientos y propuestas del plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe y mandatan a la CEPAL para avanzar en su implementación”. <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-la-celac-aprueban-unanimidad-lineamientos-propuestas-plan-autosuficiencia>.

CONACYT (24/9/2020). “México y Argentina buscan sinergias en ciencia y tecnología para combatir la pandemia de Covid-19”. <https://conacyt.mx/mexico-y-argentina-buscan-sinergias-en-ciencia-y-tecnologia-para-combatir-la-pandemia-de-covid-19/>.

CONAE (20/9/2021). “Crean la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/crean-la-agencia-latinoamericana-y-caribena-del-espacio>.

Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos”, 5 de agosto de 1996.

Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio, 18 de septiembre de 2021.

EMBAMEX (2022). “Relación Política México-Argentina”, <https://embamex.sre.gob.mx/argentina/index.php/mexico-argentina/politicos-menu>.

IMSS (2021). “México y Argentina unen esfuerzos para la preparación y respuesta ante emergencias en salud”. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202105/CC20>.

MINCYT (2022). “Cooperación internacional”. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/seppCTI/cooperacion-internacional>.

MINCYT (24/9/2020). “Salvarezza: ‘Esta vacuna es un símbolo de asociación para Latinoamérica’”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salvarezza-esta-vacuna-es-un-simbolo-de-asociacion-para-latinoamerica>.

MINCYT (9/10/2020). “Argentina y México dan primer paso para la creación de la Agencia Espacial Regional de América Latina y el Caribe”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-mexico-dan-primer-paso-para-la-creacion-de-la-agencia-espacial-regional-de>.

MINCYT (24/5/2021). “Con autoridades de Salud, Ciencia y Seguridad Social de México y Argentina, Salvezza participó del Encuentro Binacional encabezado por Vizzoti y Nicolini para potenciar respuesta a la segunda ola de COVID-19”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/con-autoridades-de-salud-ciencia-y-seguridad-social-de-mexico-y-argentina-salvarezza>.

MINCYT (7/1/2022). “Argentina profundiza la cooperación científica y tecnológica con México”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-profundiza-la-cooperacion-cientifica-y-tecnologica-con-mexico>.

MRECIC (9/1/2020). “Cancilleres de Argentina y México coincidieron en profundizar la relación estratégica bilateral”. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cancilleres-de-argentina-y-mexico-coincidieron-en-profundizar-la-relacion>.

MRECIC (15/8/2020). “El presidente Alberto Fernández anunció que Argentina producirá la potencial vacuna COVID-19”. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-presidente-alberto-fernandez-anuncio-que-argentina-producira-la-potencial>.

MRECIC (9/10/2020). “Argentina y México sientan las bases para la constitución de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-y-mexico-sientan-las-bases-para-la-constitucion-de-la-agencia>.

MRECIC (8/1/2021). “Reunión con México para analizar el desarrollo de las vacunas contra el Covid-19”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reunion-con-mexico-para-analizar-el-desarrollo-de-las-vacunas-contra-el-covid-19>.

MRECIC (24/2/2021). “Declaración conjunta de los presidentes de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Argentina”.

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-de-los-presidentes-de-los-estados-unidos-mexicanos-y-de-la>.

MRECIC (16/4/2021). “Argentina y México celebraron la III Reunión del Foro de Reflexión del acuerdo de Asociación estratégica”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-y-mexico-celebraron-la-iii-reunion-del-foro-de-reflexion-del-acuerdo>.

MRECIC (23/7/2021). “Solá participa de la cumbre de cancilleres de la CELAC en México”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/sola-participa-de-la-cumbre-de-cancilleres-de-la-celac-en-mexico>.

MRECIC (18/9/2021a). “Intervención argentina en la Cumbre de la CELAC en México”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/intervencion-argentina-en-la-cumbre-de-la-celac-en-mexico>.

MRECIC (18/9/2021b). “La Argentina firmó el Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE)”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-firmo-el-convenio-constitutivo-de-la-agencia-latinoamericana-y>.

MRECIC (25/10/2021). “El canciller argentino Cafiero analizó con la nueva embajadora de México la agenda bilateral”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-canciller-argentino-cafiero-analizo-con-la-nueva-embajadora-de-mexico-la>.

MRECIC (8/1/2022). “CELAC: Argentina y México analizaron el desarrollo satelital y de salud en América Latina y el Caribe”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/celac-argentina-y-mexico-analizaron-el-desarrollo-satelital-y-de-salud-en>.

MRECIC (26/5/2022). “Argentina-México: Comunicado conjunto”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-mexico-comunicado-conjunto>.

MRECIC (26/10/2022). “Declaración Conjunta XXIII Reunión de los Ministros y las Ministras de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-xxiii-reunion-de-los-ministros-y-las-ministras-de>.

MS (25/5/2021). “Avanza intercambio entre Argentina y Reino Unido para explorar cooperación en la producción local de vacunas COVID-19”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avanza-intercambio-entre-argentina-y-reino-unido-para-explorar-cooperacion-en-la-produccion>.

MS (13/6/2021). “Siguen llegando vacunas: arribaron 811.000 Astrazeneca desde México y Argentina ya cuenta con casi 20.000.000 de dosis”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/siguen-llegando-vacunas-arribaron-811000-astrazeneca-desde-mexico-y-argentina-ya-cuenta-con>.

MS (24/11/2022). “En reunión de ministras y ministros de Salud de la CELAC, Vizzotti presentó el trabajo realizado durante la Presidencia Pro Tempore de Argentina”. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-reunion-de-ministras-y-ministros-de-salud-de-la-celac-vizzotti-presento-el-trabajo>.

OPS (7/12/2020). “OPS y CEPAL buscan mejorar el suministro de productos médicos durante emergencias en América Latina y el Caribe”, <https://www.paho.org/es/noticias/7-12-2020-ops-cepal-buscan-mejorar-suministro-productos-medicos-durante-emergencias>.

Poder Ejecutivo Nacional (2018). *Bases Programa de Cooperación Científico-Tecnológico Argentino-Mexicano MINCYT-CONACYT*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mincyt_-_bases_y_condiciones_mexico_-_argentina.pdf.

SRE (17/8/2020). “México y Argentina encabezan reunión virtual de la Celac sobre acceso a la vacuna experimental contra COVID-19”. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-argentina-encabezan-reunion-virtual-de-la-celac-sobre-acceso-a-la-vacuna-experimental-contracovid-19>.

SRE (9/10/2020). “Argentina y México sientan las bases para la constitución de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio”. <https://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/comunicados/35-comunicados-2020/743-mexico-y-argentina-sientan-las-bases-para-la-constitucion-de-la-agencia-latinoamericana-y-caribena-del-espacio-09-oct-20>.

SRE (7/1/2021). “En Argentina, delegación mexicana revisará iniciativas de vacunas contra COVID-19”. <https://www.gob.mx/sre/prensa/en-argentina-delegacion-mexicana-revisara-iniciativas-de-vacunas-contracovid-19-260810>.

SRE (21/2/2021). “Presidente de la República Argentina, Alberto Fernández, realizará visita oficial a México”. <https://www.gob.mx/sre/prensa/presidente-de-la-republica-argentina-alberto-fernandez-realizara-visita-oficial-a-mexico>.

SRE (22/2/2021). “Presidente de Argentina y canciller de México supervisan laboratorio donde se formularán y envasarán vacunas”. <https://www.gob.mx/sre/prensa/presidente-de-argentina-y-canciller-de-mexico-supervisan-laboratorio-donde-se-formularan-y-ensasaran-vacunas?idiom=es>.

SRE (25/5/2021). “Gobierno de México anuncia que ya está disponible la vacuna de AstraZeneca producida por México y Argentina”. <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-anuncia-que-ya-esta-disponible-la-vacuna-de-astrazeneca-producida-por-mexico-y-argentina>.

SRE (2/7/2021). “Se lleva a cabo VI Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos del Acuerdo de Asociación Estratégica México-Argentina”. <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-lleva-a-cabo-vi-reunion-de-la-comision-de-asuntos-politicos-del-acuerdo-de-asociacion-estrategica-mexico-argentina>.

SS (20/1/2021). “Arriba a México cargamento con antígeno de AstraZeneca para producción de vacuna contra COVID-19”. <https://www.gob.mx/salud/prensa/023-arriba-a-mexico-cargamento-con-antigeno-de-astrazeneca-para-produccion-de-vacuna-contracovid-19>.

SS (25/5/2021). “Vacuna AstraZeneca producida y envasada en Argentina y México, ejemplo de solidaridad”. <https://www.gob.mx/salud/prensa/214-vacuna-astrazeneca-producida-y-ensasada-en-argentina-y-mexico-ejemplo-de-solidaridad?idiom=es>.

Cómo citar:

LÓPEZ, M. P. (2023). Salud y espacio en perspectiva regional. La agenda de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y México en un contexto en transformación (2019-2022). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 37 (Jul-Dic), 28-52

La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)

Delfina Campanella*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis sobre la participación internacional de un actor subnacional de peso relevante y poco indagado como lo es la Provincia de Buenos Aires (Argentina), durante el periodo de gobierno de María Eugenia Vidal (2015-2019), perteneciente a la alianza Cambiemos. La consagración de su victoria se postuló como una novedad, ya que durante 28 años –desde 1987– todos los gobernadores del distrito habían pertenecido al Partido Justicialista. De esta manera, el trabajo busca contribuir en la temática y profundizar acerca de los retos que supone la internacionalización de actores subnacionales. En este caso, se procura indagar en los rasgos que adquirió la política internacional de la Provincia a partir de un cambio en el gobierno, en relación a las temáticas abordadas, lineamientos seguidos y medios utilizados para alcanzarlos. Para ello, se recurre a la metodología de estudio de caso y al análisis bibliográfico y de documentos digitales.

Palabras clave: Política Internacional, Actores Subnacionales, Provincia de Buenos Aires

The international policy of Buenos Aires Province during the government of Maria Eugenia Vidal (2015-2019)

Abstract

This article aims to analyze the international participation of a subnational actor of relevant importance and little investigated, the Buenos Aires Province (Argentina), during the government of Maria Eugenia Vidal (2015-2019), of the alliance Cambiemos. Her victory was postulated as a novelty, given that in the past 28 years –since 1987– all the governors of the district belonged to the Justicialist Party. In this way, the investigation seeks to contribute to the topic and delve into the challenges posed by the internationalization of subnational actors. In particular, it seeks to address the characteristics acquired by international policy in the province through changes in its government, in relation to the topics, guidelines and means to achieve them. In this framework, it is used the case study methodology and the bibliographic and digital documents' analysis.

Keywords: International Policy, Subnational Actors, Buenos Aires Province

TRABAJO RECIBIDO: 19/06/23 - TRABAJO ACEPTADO: 04/07/23

* Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Maestranda en Ciencias Sociales (UNICEN). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNLP). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEPIL-UNICEN-CIC). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: delficampanella@gmail.com ORCID 0000-0001-5074-783X

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo estudiar la participación internacional de los actores subnacionales, abordando de manera particular el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA) entre 2015-2019, procurando indagar sobre las temáticas abordadas, lineamientos seguidos y los medios utilizados para alcanzarlos.

Su elección encuentra su justificación en una serie de características que la hacen apta como referente empírico: entre ellas, se destaca el hecho de que la PBA es la unidad clave de la federación argentina, además de su relevancia en términos de extensión, densidad poblacional y diversidad socio-económica y productiva. En su accionar internacional, resalta por contar con antecedentes de participación desde los años noventa, y una estructura institucional ligada a su ejercicio desde el año 2000.

Asimismo, el periodo de análisis corresponde a la gobernación María Eugenia Vidal (Propuesta Republicana (PRO)- alianza Cambiemos), quien arribó a la gestión provincial en diciembre de 2015 y cuya victoria en las urnas se presentó como una novedad, puesto desde 1987 todos los gobernadores habían pertenecido al Partido Justicialista (PJ). Su elección se vincula al actual estado de conocimiento de la temática, donde la mayoría de las investigaciones llegan hasta el año 2015, escaseando los análisis sobre el periodo 2015-2019, signado por una gestión de orientación política diversa. Adicionalmente, existe una limitada producción académica sobre las provincias argentinas en periodos recientes, de allí la contribución que se busca realizar.

En ese sentido, la hipótesis planteada sostiene que, a pesar de haberse presentado como una gestión novel, la nueva orientación política en el gobierno provincial no implicó innovaciones en la política internacional. Por el contrario, la gobernación de María Eugenia Vidal evidenció lineamientos tradicionales en la inserción de la provincia, centrando su accionar fundamentalmente en las esferas económico-comerciales.

El texto fue estructurado en tres apartados: en primer lugar, se plantea el enfoque teórico y metodológico desde el cual se analiza el tema, recurriendo a Calvento (2016) para el análisis de la “política internacional subnacional”; seguidamente, se describen el perfil y principales características socioeconómicas y políticas de la PBA durante el periodo estudiado; finalmente, se analiza la participación y los rasgos, lineamientos y herramientas que adoptó la política internacional durante la gestión de Vidal.

1. La participación internacional de los actores subnacionales: algunas aproximaciones metodológicas y conceptuales

En el campo de las Relaciones Internacionales, el surgimiento y la ampliación de los actores internacionales es un tema que ha despertado interés desde finales de los años sesenta (Russell, 2010, p. 83). A partir de entonces, la proliferación de una pluralidad de actores –entre ellos los subnacionales– ha sido resultado de numerosos procesos mundiales y nacionales. Calvento (2019, p. 3) señala que entre los primeros se encuentra la globalización y la conformación de una nueva economía, sociedad y cultura de alta complejidad a partir de la revolución tecnológica en las tecnologías de la información, la profunda reestructuración del capitalismo –caracterizado por una mayor flexibilidad en la gestión– y la interdependencia de las economías de todo el globo. Con respecto a los cambios internos, junto con el retorno de la democracia, el más significativo lo constituye la adopción del modelo neoliberal y la implementación de un conjunto de políticas de descentralización y de transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia el regional y local. Siguiendo a la autora (p. 3), en oposición a ello, durante la primera década

del 2000 se observa el agotamiento de este modelo, lo que hizo que el Estado resignifique los procesos de descentralización, promoviendo y articulando en forma activa el desarrollo económico y social local:

dichos procesos han promovido que los espacios subnacionales incrementen su papel de centro de decisión y esfera pública (Madoery, 2008), compitan por atraer y retener en sus territorios el mayor volumen de recursos o inversiones (Cotorruelo, 2001), e implementen alternativas para participar del nuevo escenario mundial, diseñando políticas innovadoras de desarrollo local con el objetivo de alcanzar una efectiva inserción nacional e internacional (Calvento, 2019, p. 3).

En dicho marco, el enfoque de la interdependencia compleja marcó un punto de inflexión en el debate teórico de las Relaciones Internacionales. De acuerdo con esta línea argumental y producto de los sucesos mencionados, se entiende que las relaciones internacionales ya no son patrimonio exclusivo de los Estados centrales, sino que surgen nuevos actores que conforman una nueva trama de relaciones transnacionales e intergubernamentales (Keohane y Nye, 1989, p. 40).

De esta manera, el paso fundamental en la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de actores –además del Estado-nación– en el escenario mundial. En este marco favorable, y pese a no ser considerados sujetos del Derecho Internacional, los estados subnacionales desarrollan diferentes alternativas de participación (Calvento, 2016, p. 302). Esto es así ya que el Derecho Internacional funciona dentro de la comunidad de los Estados soberanos, cuyas políticas exteriores conforman relaciones que se ponen en ejecución a través de la diplomacia. Ello lleva a establecer que el ejercicio de la diplomacia y la política exterior quede reservado para las entidades soberanas, mientras que los actores no-estatales realizan paradiplomacia y política internacional (Zeraoui, 2016, p. 28).

Para dar cuenta de la participación internacional de estos actores se han propuesto diferentes conceptualizaciones tales como ‘diplomacia constitutiva’ (Kincaid, 2003); ‘nueva diplomacia regional’ (Keating, 2001), ‘política externa federativa’ (Gilberto Rodrigues, 2004); ‘protodiplomacia’; ‘paradiplomacia identitaria’ (Paquin, 2004) y ‘paradiplomacia’, entre otras. En general, el término ‘paradiplomacia’ acuñado por Duchacek (1986) y Michelmann y Soldatos (1990) es considerado como un concepto ‘paraguas’ que incluye a todas las demás acepciones (Zeraoui, 2016). Ya sea “utilizado en términos genéricos como una abreviación de “diplomacia paralela” (Salomón, 2007) o para “designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país” (Zeraoui, 2007, p.1)” (Calvento, 2016, p. 303), ha sido el de mayor utilización en el campo.

No obstante, se ha utilizado de manera indistinta para un grupo heterogéneo de actores y realidades contextuales disímiles, y desde sus orígenes considera que dicho accionar puede darse sin intervención e incluso en contraposición a la política nacional (Calvento, 2019, p. 4). Siguiendo a Calvento (2019, p. 4), si bien prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional y se reconoce el avance en la temática, se encuentra desajustado de una realidad socioeconómica y política como la de Argentina¹.

¹ El proceso de internacionalización subnacional se plasmó en el plano normativo en el propio texto de la Constitución Nacional (Arts. 123; 124) y las Constituciones Provinciales (Perotti, 2010, p. 6).

En consecuencia, para referirse al accionar internacional de estos actores se hará uso de la noción ‘política internacional subnacional’, considerada como “la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (Calvento, 2016, p. 309). Asimismo, Calvento (2016, p. 311) define dos dimensiones para su análisis, que a su vez incluyen una variada gama de herramientas: estrategias de relacionamiento institucional internacional (que se materializan en relaciones de carácter bilateral y multilateral) y políticas de posicionamiento internacional (que incluyen las políticas de comercio exterior y de *marketing* territorial).

Por otra parte, la estrategia metodológica que guía este trabajo se sustentó en un estudio de caso. Ello permite un examen detallado, completo e intensivo de una situación/sujeto/evento en su propio contexto y desde una perspectiva integral, a través de la experiencia e información aportada por los informantes y la interacción social del investigador con éstos (Colás y Buen Día, 1994; Stake, 1999; Yin, 2003). Asimismo, se utilizaron tanto fuentes de información primarias como secundarias. En relación a las primarias, se consultaron discursos, entrevistas digitales, documentos y sitios web de organismos oficiales como la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, entre otros. En cuanto a las secundarias, se analizaron documentos académicos y material de fuentes periodísticas vinculadas a la temática. Finalmente, como técnicas de recolección de datos se acude al análisis bibliográfico (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005) y de documentos digitales (Molgaray, 2018).

En vistas de lo anterior, a través del estudio de caso la presente la investigación se focaliza en la Provincia de Buenos Aires y en el análisis de su participación política internacional durante 2015-2019. Este constituye un estudio descriptivo que pretende aportar evidencia y ampliar el conocimiento de la temática. Para ello, se aplican las categorías de análisis planteadas por Calvento (2016; 2019) y las distintas herramientas que de ellas se desprenden. Con el objetivo de adentrarnos en el objeto de estudio, a continuación se analizan los principales rasgos de la Provincia en el período mencionado.

2. Caracterización socio-económica y política de la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires es la más grande de Argentina, posee una superficie de 307.571 km² (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, p. 25) y una población de 17.569.053 de habitantes, según datos del Censo del año 2022 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022). Administrativamente, Buenos Aires se divide en 135 partidos que poseen una ciudad cabecera, y de los cuales 24 rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (CEPAL, 2019, p. 26). También integra la región pampeana –junto con Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe–, el subespacio geográfico más denso y productivamente diversificado del país (CEPAL, 2019, p. 25).

Buenos Aires se constituye como la provincia de mayor aporte poblacional y de producto bruto interno (PBI), y cuenta con un destacado desarrollo cultural, turístico e importantes obras de infraestructura que permiten conectividad tanto en su interior y con el resto de las regiones del país, como así también con otros países (Rolandi y Carcedo, 2019, p. 9).

Siguiendo a Carcedo (2020a, p. 99), posee una estructura productiva diversificada con una considerable cantidad de sectores productivos, lo que hace que su

economía represente aproximadamente el 35% del PBI nacional. Según la CEPAL (2019, p. 37) dentro del sector primario bonaerense se destacan la agricultura, ganadería, caza y silvicultura (7,7%), lo cual reserva un rol marginal a las actividades de pesca y explotación de minas y canteras (0,3% cada una). En cuanto al sector secundario, la industria ocupa un lugar preponderante tanto en el conjunto del país (casi 21%) como en la provincia de Buenos Aires (29%), adquiriendo las actividades manufactureras gran relevancia. Finalmente, dentro del sector terciario se desarrollan actividades de comercio y reparación (15%), inmobiliarias, empresariales y de alquiler (12%) y de transporte y comunicaciones (11%).

Asimismo, el perfil productivo de la provincia en general y de cada una de sus regiones en particular se refleja en su estructura exportadora: hacia 2017 representaba el 33,2% de las ventas externas argentinas, lo cual la posicionaba como la principal jurisdicción exportadora del país (CEPAL, 2019, p. 40). Con excepción de las manufacturas de origen agropecuario, donde Santa Fe se configura como la principal provincia exportadora, en el resto de los grandes rubros –combustibles y energía, productos primarios y manufacturas de origen industrial— Buenos Aires representa una mayor proporción de las ventas externas.

El periodo de estudio de este trabajo abarca la gestión provincial de María Eugenia Vidal (2015-2019), coincidente con el gobierno nacional de Mauricio Macri (2015-2019)². Vidal asumió la gobernación el 10 de diciembre de 2015, tras haber obtenido el 39,42% de los votos en las elecciones generales de octubre –más de cuatro puntos sobre el candidato del Frente para la Victoria, Aníbal Fernández—. Fue la primera mujer en asumir ese rol, puesto que desde 1820 todos los gobernadores habían sido hombres. Anteriormente se desempeñó como legisladora de CABA (2007-2008), habiendo asumido luego la conducción del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad durante el primer mandato de gobierno de Mauricio Macri (2008-2011), llegando a ser vicejefa de gobierno en el segundo mandato de este último (2011-2015).

Para Canelo, Lascurain y Salerno (2020, p. 97) su llegada a la gobernación se consideró como una verdadera novedad, ya que por primera vez en 28 años el gobernador provino de un partido diferente al Justicialista. Sin embargo, como procura abordar este trabajo, una nueva orientación política en la gestión provincial no implicó innovaciones en materia de política internacional.

Desde la campaña electoral –y de manera análoga a su par nacional– Vidal buscaría diferenciarse de la gestión anterior, encabezada por Daniel Scioli (2007-2011 y 2011-2015). En ese sentido, el *slogan* de “cambio” estuvo muy presente en la campaña y a lo largo de su gestión: en principio, aparecería vinculado a la necesidad de que un partido diferente gane las elecciones, mientras que luego de la victoria se encauzó de acuerdo a su perspectiva sobre el contexto económico y social que vivían el país y la provincia al asumir su conducción (Prati, 2018, p. 47).

En base a lo expuesto, resulta interesante analizar la participación internacional de un actor de gran peso y relevancia para la federación argentina como lo es la PBA. Entre las razones que motivan su estudio se encuentran su densidad poblacional, la diversidad y heterogeneidad productiva que caracteriza a su territorio, a lo que se añade la existencia de antecedentes en participación internacional desde los años noventa y los escasos análisis de su accionar en periodos contemporáneos. De esta manera, a continuación se indaga en las temáticas, lineamientos y herramientas de la estrategia de

² Tanto Macri como Vidal pertenecen al partido “Propuesta Republicana” (PRO).

política internacional de la Provincia durante el gobierno de María Eugenia Vidal (2015-2019).

3. La política internacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)

Como se adelantó, la PBA cuenta con una trayectoria de participación internacional que se remonta hacia los años noventa y que tuvo discontinuidades en su ejercicio. Por cuestiones de extensión, no abordaremos tales antecedentes en este trabajo, aunque se hará mención a algunos rasgos que permiten dar cuenta de la evolución del entramado institucional y manifestar cómo esta temática fue adquiriendo centralidad dentro de la agenda provincial.

Tomando la periodización realizada por Zubelzú (2008), en su accionar internacional la Provincia de Buenos Aires

ha atravesado tres ciclos o etapas: un primer momento caracterizado por acciones de alto perfil; un segundo período -breve pero notorio- de inactividad y disminución del rango del área a cargo; y un tercero -el actual- que exhibe una muy intensa actividad (p. 93).

La autora advierte la llegada de una tercera etapa con una intensa participación hacia el año 2008, lo que coincide con las gestiones de Daniel Scioli. No obstante, cabe anticipar que podríamos incluir también aquí a las gestiones subsiguientes de María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-2023) –aunque ésta no será objeto de análisis— en tanto ambas han desplegado una gran variedad de herramientas de política internacional. Sin embargo, más allá de los vaivenes señalados, la provincia ha mantenido el foco de su accionar externo en el área económica, fundamentalmente en la comercial (Zubelzú, 2008, p. 94), y, como procura ilustrar este trabajo, la gestión de Vidal no fue una excepción.

Volviendo al análisis de Zubelzú (2008, p. 93), durante la primera mitad de la década de los noventa, la Provincia de Buenos Aires contaba con áreas específicas, dependientes del Ministerio de Producción, que canalizaron la mayor parte de la gestión externa. Durante la gestión de Carlos Ruckauf (1999-2002) se creó la Secretaría de Relaciones Internacionales, de la cual a su vez dependía la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Zubelzú, 2008, p. 94). Hacia 2001, la Provincia también contaba con una Subsecretaría de Cooperación Internacional, que luego pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. Luego, el gobierno provincial –vigente hasta diciembre de 2007– modificó el nombre, omitiendo el sector de Cooperación y estableciendo la gestión externa en el nivel de Subsecretaría –suprimiendo la Secretaría–, siempre dependiente del Ministerio de Producción (Zubelzú, 2008, p. 94).

Siguiendo a la autora (p. 94), debido al particular efecto que tuvo la crisis del año 2001 en el conurbano bonaerense, a lo que se sumó la renuncia del gobernador para ocupar un cargo en el gobierno nacional, hasta el año 2004 la administración provincial se concentró en atender temas urgentes. De esta manera, hasta aquí la política externa de la provincia no sería priorizada, y es a partir de entonces que las condiciones socio-económicas permitieron su activación.

Más tarde, a partir del año 2015 con la gobernación de María Eugenia Vidal, la Subsecretaría mutaría su nombre a Subsecretaría de Relaciones Internacionales y

Cooperación. En su interior contaría con dos áreas que ya existían en la gestión precedente³: una Dirección Provincial de Cooperación Internacional y una Dirección Provincial de Promoción de Exportaciones, todas dependientes de la Secretaría General. La primera tenía como objetivo “fortalecer la vinculación entre los distritos de la Provincia de Buenos Aires con la oferta de los diferentes tipos de cooperación internacional existente”, mientras que la segunda se ocupaba de organizar y difundir actividades de promoción comercial, con el fin de “promover las exportaciones de bienes y servicios producidos en el territorio de la provincia de Buenos Aires y lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s/f). Además, hacia 2018 se creó la denominada “Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior de la Provincia de Buenos Aires” (GLOBA) (ver Gráfico N°1). No obstante, su novedad dentro del organigrama institucional se ve matizada, ya que se constata la existencia de una agencia provincial para la promoción de exportaciones con anterioridad: “BAExporta”, creada en diciembre del 2002 y disuelta en 2008 (Roark, 2010, p. 135). De este modo, durante la gestión de Vidal es posible evidenciar líneas de continuidad con respecto al mapa institucional de las gestiones precedentes.

Gráfico N°1. Estructura institucional vinculada a la gestión internacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2015- diciembre 2019)

Fuente: Elaboración propia.



Por otra parte, en relación a los principales lineamientos que guiaron la participación internacional del periodo 2015-2019 es posible mencionar: la “reinserción” de la provincia en el mundo, la búsqueda de oportunidades comerciales en el exterior, el fomento de exportaciones de pymes y empresas, la promoción de una agenda de cooperación internacional y la definición de vínculos estratégicos, por ejemplo, con China (Patrón, 2017; Perehodnik, 2020).

Así, en línea con la estrategia de inserción internacional del gobierno nacional, durante el periodo 2015-2019 la provincia buscó “reinsertarse en el mundo”, entendiendo

³ A partir del 2008, dentro de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales funcionaron tres organismos: la Dirección Provincial de Promoción de Exportaciones, la Dirección Provincial de Inversiones y Cooperación Internacional y la Dirección Provincial de Defensa Comercial y Negociaciones Internacionales, que a su vez incluyeron varias direcciones (Roark, 2010).

que durante las gestiones anteriores esta se había aislado internacionalmente. Así lo afirmaba el Subsecretario de Relaciones Internacionales y Cooperación, Diego Cagliolo:

necesitamos crear demanda y crear clientes en el exterior. La gobernadora María Eugenia Vidal siempre nos dice que pensemos en una provincia a 20 años, y en ese sentido nosotros también tenemos que pensar el posicionamiento en el mundo (...) En principio, lo que estamos haciendo es un proceso de volver a poner a la provincia en el mundo (Patrón, 2017).

En ese sentido, la inserción en los mercados internacionales y el énfasis otorgado en el plano discursivo a la ‘creación de una conciencia exportadora’ (Patrón, 2017) irían de la mano con ese diagnóstico de la realidad provincial.

En esta línea y siguiendo las dimensiones de análisis esbozadas por Calvento (2016), durante la gestión de Vidal es posible evidenciar el desarrollo de herramientas de posicionamiento internacional, y dentro de ésta, de políticas orientadas al comercio exterior.

Uno de los aspectos a señalar aquí fue la creación de la Agencia GLOBA en febrero de 2018⁴. Como se mencionó, sus antecedentes se remontan a la emergencia de “BAExporta” hacia fines del 2002. En la misma línea, GLOBA tuvo el objetivo de “apoyar y asesorar a los inversores locales y del extranjero, fomentar el comercio exterior y aportar inteligencia comercial que permita detectar sectores con potencial competitivo” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018). Contó con cuatro ejes de acción: facilitación de inversiones, formación de exportadores, inteligencia comercial y promoción comercial (Kristal, 2018). Asimismo, tuvo participación de los equipos técnicos del Ministerio de Producción, Agroindustria y Economía, y trabajó de manera articulada con Nación, las comunas, agregados comerciales y embajadas (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018).

Además, otra de las iniciativas a mencionar fue el desarrollo del “Programa Municipios Internacionales” (PMI), orientado a promover la inserción y cooperación internacional en los municipios de la provincia, a partir de la incorporación de herramientas de gestión y fortalecimiento de las capacidades locales para proyectarse en el plano internacional (Consejo Federal de Inversiones, 2017, p. 2; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2017). No obstante, el programa se remonta a la gestión de Scioli, durante la cual funcionaba bajo el nombre de “Programa de Internacionalización de Municipios” (PIM). De manera análoga al PMI, este se orientó a la capacitación y trabajo evolutivo con municipios para desarrollar estrategias de inserción internacional acordes a las necesidades y particularidades de cada uno (Mutti, 2018, p. 63). Si bien fue modificado su nombre, ello evidenciaría otra línea de continuidad con la administración precedente.

Otra de las herramientas de posicionamiento internacional que se intentó plasmar fue la implementación de una política de *marketing* territorial. Vinculada a la idea del “cambio” y a la necesidad de diferenciarse de las gestiones anteriores, en los comienzos de la gestión se modificó el color institucional de los mandatos de Scioli, el naranja, por el verde manzana (Gallardo, 2016) (ver Imagen N°1):

la Gobernadora ... decidió abandonar el color naranja sciolista por el verde manzana ... A los sólo 100 días de gestión de gobierno, decidió con su

⁴ Desde 2017 GLOBA venía trabajando como una mesa de coordinación interministerial, hasta que en 2018 la gobernadora decidió transformarla en agencia (Kristal, 2018). Sin embargo, llegada una nueva gestión justicialista (Axel Kicillof-Frente de Todos) en diciembre de 2019 la agencia sería disuelta.

propia paleta que la imagen institucional de la Provincia de Buenos Aires sea COLOR VERDE. De manual: simboliza –según sus creadores- la “esperanza”. “Es también una referencia a la llanura bonaerense”, como explicó a Clarín Federico Suárez, el secretario de Medios. El verde es un color muy positivo, asociado con el progreso, la salud, ecología y el campo... (Gallardo, 2016).

Imagen N°1. Marca Provincia de Buenos Aires (diciembre 2015-diciembre 2019)



Fuente: Gallardo (2016)

No obstante, en base a trabajos previos que analizan los procesos de construcción de una marca territorial (Calvento y Colombo, 2009; Herrero, 2017) es necesario señalar que en el caso de la provincia la construcción de la marca no fue abordada de manera conjunta con otros actores públicos, privados, organizaciones o la sociedad civil en general, como sí lo requieren este tipo de políticas. Por el contrario, se limitó a la colocación y difusión de un logo sin el establecimiento explícito ni puesta en marcha de otras políticas tendientes a dar contenido, fundamento y continuidad a la Marca (Calvento y Colombo, 2009, p. 282). Lo anterior deriva en que la misma se identifique, más que como una política de *marketing* territorial, como una Marca institucional de una gestión –en este caso, provincial–. De esta manera, si bien se optó por modificar los colores institucionales para diferenciarse de las gestiones precedentes, ni durante el gobierno de Vidal ni en los anteriores la provincia avanzó en la construcción de una marca territorial.

Por otro lado, en el periodo analizado también se vislumbró el despliegue de estrategias de relacionamiento institucional internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral.

Como se mencionó, con el fin de posicionar a la provincia como un actor relevante de la agenda de cooperación internacional, se buscó fortalecer los lazos económicos y comerciales con distintos actores estratégicos, siendo uno de ellos la República Popular China. De acuerdo con Perechodnik (2020) entre 2015-2019 se observó un crecimiento exponencial del vínculo: hasta 2019 se firmaron un total de 29 acuerdos con provincias y municipios bajo administración central china, y más de la mitad de éstos se suscribieron entre 2016 y 2019. Asimismo, se estableció un segundo hermanamiento con una provincia china (Sichuan), mientras que el primero databa del año 1992. Las principales *issue areas* abordadas fueron la agroindustria, educación, cultura, deporte, turismo, seguridad y comercio exterior (Perechodnik, 2020). Cabe señalar que, según datos del INDEC, en 2019 las exportaciones bonaerenses a China aumentaron un 117,3% respecto al año anterior y se consolidó como el principal destino de éstas por fuera del MERCOSUR (Perechodnik, 2020). Adicionalmente, durante el periodo estudiado, se sustanciaron convenios con gobiernos de Alemania, Haití, e Italia,

se participó de ferias comerciales⁵ y se realizaron visitas oficiales a países varios (entre ellos, China)⁶.

No obstante, si bien el vínculo con el gigante asiático tuvo gran centralidad durante la gestión Vidal, es dable señalar que en administraciones anteriores se firmaron algunos convenios con énfasis en los intercambios comerciales y otras áreas de cooperación. Además, para 2014 China constituía el segundo destino de las exportaciones provinciales a nivel mundial⁷, por lo que, de acuerdo con el ex gobernador Scioli, los vínculos ya se venían intensificando en el marco de la alianza estratégica comercial iniciada por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner⁸. Asimismo, es necesario situar este proceso en el marco de la reemergencia de China como potencia global, por lo que fue el conjunto de estos factores el que permitió el crecimiento exponencial de la relación durante el gobierno de Vidal.

Por otro lado, también se vislumbró la participación de la provincia en instancias multilaterales, aunque con menor intensidad. En este punto es importante señalar que, a diferencia de otros actores subnacionales como las ciudades, las provincias argentinas no frecuentan la participación en espacios como redes provinciales. En este sentido, durante la gobernación de Vidal no se observa participación en redes de provincias, regiones, o comités de integración⁹. Sin embargo, un dato a destacar es la participación de la gobernadora en la Cumbre del G-20, realizada en Buenos Aires hacia noviembre de 2018. En la misma, Vidal compartió una conferencia con la Reina Máxima de Holanda sobre el rol de las finanzas en el empoderamiento económico de las mujeres. Asimismo, en dicha oportunidad participó como oyente de una conferencia que brindó la entonces directora del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde (Lucesole, 2018).

Adicionalmente, trabajos como los de Carcedo (2020a; 2020b; 2022) y Rolandi y Carcedo (2019) abordan otras temáticas de la política internacional del periodo como lo es la vinculación de la provincia con organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En ese sentido, cabe mencionar la existencia de una estructura institucional provincial para la gestión de los préstamos internacionales con anterioridad a la gestión de María Eugenia Vidal, aunque a partir de su llegada la gobernadora modificaría el nombre y status del área (Carcedo, 2022, p. 217). No obstante, no hubo mayores cambios en sus funciones, lo que representa una línea de continuidad con las gestiones del PJ.

Sin embargo, a los fines de este análisis y retomando a Rolandi y Carcedo (2019, p. 17) es menester destacar que a partir del 2015 se inicia una etapa de mayor endeudamiento de la provincia con dichos organismos. A modo de síntesis, en el período 2003-2015 se registraron 9 líneas de financiamiento del BID y el BIRF, específicamente 4 del BIRF por US\$ 630 millones y 5 del BID por US\$ 654,1 millones. Por otro lado, entre 2015-2019 también se detectaron 9 préstamos, aunque éstos correspondieron a

⁵ Se destaca la participación en importantes ferias de comercio exterior en China como la Feria del Oeste de China (2018) y la Feria de Agroindustria de Sichuan (2019) (Perechodnik, 2020).

⁶ También en gestiones anteriores como la de Scioli se participó de rondas de negocios y ferias y misiones comerciales que tenían como objetivo fomentar las exportaciones de empresas argentinas.

⁷ Uno Santa Fe (2015, 25 de marzo). Scioli se comprometió a intensificar la alianza estratégica con China. *Política*. <https://www.unosantafe.com.ar/politica/scioli-se-comprometio-intensificar-la-alianza-estrategica-china-n2059519.html>

⁸ Ámbito (2014, 11 de noviembre). Scioli a China: “Es momento de invertir en la Argentina”. *Política*. <https://www.ambito.com/politica/scioli-china-es-momento-invertir-la-argentina-n3866687>

⁹ Lo mismo aplica para las gestiones precedentes.

préstamos directos, lo cual marca una diferencia. Fueron 4 los préstamos del BIRF, además de 3 operaciones de asistencia técnica, lo que sumó US\$ 580 millones, mientras que 5 fueron del BID, contabilizando US\$ 505 millones. Esto permite evidenciar que el gobierno de Vidal tuvo un financiamiento y endeudamiento mayor tanto en cantidad como en monto (Carcedo, 2020b, p. 18)¹⁰.

En suma, a partir del análisis realizado podemos señalar que durante la gobernación de María Eugenia Vidal la provincia de Buenos Aires llevó adelante una estrategia de política internacional, entendida como la decisión política de impulsar tal inserción. Ello se vislumbró tanto en la existencia de una estructura institucional provincial como en el despliegue de una agenda con numerosas herramientas. No obstante, lejos de representar una novedad, éstas manifestaron claras líneas de continuidad con la política internacional de las gestiones precedentes. De esta manera, la gestión de Vidal evidenció lineamientos tradicionales en la inserción de la provincia, centrandose fuertemente su accionar en las esferas económico-comerciales.

Conclusiones

En el presente artículo se analizó la política internacional de un actor subnacional de peso relevante para Argentina como lo es la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019), procurando indagar sobre las temáticas abordadas, los lineamientos seguidos y las herramientas utilizadas para alcanzarlos.

Para ello, en primer lugar, se realizó un acercamiento a las conceptualizaciones y los debates en torno a la temática, como así también a algunas consideraciones del caso argentino, coincidiendo con autoras como Calvento (2016; 2019) en utilizar el término “política internacional subnacional” para referir a la participación internacional de estos actores y las dimensiones de análisis que de éste se desprenden.

En segundo lugar, se realizó una breve caracterización socioeconómica y política de la Provincia de Buenos Aires, a partir de lo cual se destaca su importancia para la federación argentina, su densidad poblacional, la diversidad del entramado productivo y heterogeneidad de su territorio, el amplio desarrollo cultural, turístico y en materia de infraestructura, como así también su peso en el comercio exterior.

En tercera instancia, se abordaron algunos rasgos sobre la evolución del entramado institucional ligado a la participación internacional provincial, lo que permitió dar cuenta de su temprana incursión en estos asuntos y cómo fue adquiriendo centralidad dentro de la agenda provincial, siendo el gobierno de María Eugenia Vidal un claro ejemplo de ello. Se destaca también que durante esta etapa la provincia exhibió una intensa participación.

Seguidamente, se analizaron las principales características de la estrategia internacional. De manera análoga a la política exterior nacional, a nivel provincial también fue objeto de crítica la política internacional de las gestiones anteriores. A nivel discursivo, el *slogan* de “cambio” se unió a la idea de la “reinserción de la provincia en el mundo”, sosteniendo que durante los últimos años ésta se había aislado internacionalmente. No obstante, lejos de representar una novedad y diferenciarse de las

¹⁰ Naturalmente, ello fue de la mano con la definición nacional de considerar a la política exterior en clave económica. El gobierno de Mauricio Macri entendía que para solucionar los problemas del país era necesaria una inserción internacional que satisfaga las demandas de los estados centrales y organismos de crédito, como así también la adopción de políticas económicas neoliberales, entre ellas la toma de deuda externa.

administraciones precedentes, la política internacional de la gestión de Vidal evidenció lineamientos tradicionales en la inserción de la provincia, la cual históricamente centró su accionar en temáticas económico-comerciales.

En ese sentido, entre sus lineamientos se destacan la “reinserción” en el mundo, la búsqueda de oportunidades comerciales en el exterior, el fomento de exportaciones de pymes y empresas y la promoción de una agenda de cooperación internacional, con centralidad en las relaciones con China en particular.

Para alcanzar estos objetivos se desplegó una agenda con numerosas herramientas que fueron analizadas a partir de dos dimensiones: estrategias de posicionamiento internacional y de relacionamiento institucional internacional. Por un lado, dentro de las primeras se evidenció la implementación de políticas orientadas al comercio exterior, entre las que se destacan la creación de la Agencia GLOBA, el Programa Municipios Internacionales, la participación en ferias (2018, 2019) y en misiones comerciales hacia China (2017). Todos estos ámbitos visualizaron líneas de continuidad con los gobiernos precedentes. En relación al *marketing* territorial, se destaca la existencia de una marca institucional de gestión, a partir del uso de un logo y determinada tipografía asociados a los colores “verde manzana”, con el objetivo de diferenciarse de la gestión anterior. Sin embargo, no se avanzó en la construcción de la herramienta como tal, lo que manifiesta otra continuidad con sus antecesores.

Por otro lado, también se implementaron políticas de relacionamiento institucional internacional, las cuales engloban relaciones bilaterales y multilaterales. Entre las primeras se encuentra el hermanamiento con la provincia china de Sichuan y se incluyen también otros acuerdos y convenios. La centralidad del vínculo con China es uno de los elementos a destacar del periodo 2015-2019, aunque ello fue producto tanto de factores internos y externos. En el plano de las relaciones multilaterales, si bien no se observó participación en redes de provincias o globales, se destaca la participación de la gobernadora en la Cumbre del G20 del año 2018.

A pesar de observarse numerosos elementos de continuidad con las gestiones precedentes, se concluye que un rasgo distintivo de la gestión Vidal –en línea con los objetivos de la política exterior nacional– fue el inicio de una etapa de mayor endeudamiento externo con organismos multilaterales de crédito: mientras que entre 2003-2015 se tomaron 9 préstamos por US\$ 1284,1 millones, entre 2015-2019 se detectaron también 9 líneas de financiamiento que totalizaron US\$ 1085 millones. Así, fue evidente el incremento tanto en cantidad como en monto, teniendo en cuenta que se tomó prácticamente la misma cantidad de deuda en una gestión de 4 años que en 3 gestiones de 12 años.

En síntesis, a partir del análisis realizado se deduce que durante la gobernación de María Eugenia Vidal la provincia de Buenos Aires implementó una estrategia de política internacional, en tanto estuvo la voluntad y decisión política de impulsar tal inserción. Sin embargo, si bien se postuló como una gestión de signo político diferente que venía a modificar lo realizado por las administraciones precedentes, no se evidenciaron variaciones en los tradicionales lineamientos de inserción de la provincia, históricamente centrados en las aristas económico-comerciales.

Esta centralidad otorgada a las esferas económicas-comerciales, como así también los vaivenes derivados de los cambios en las gestiones de gobierno representan, a nuestro modo de ver, algunos de las mayores limitantes a la hora de establecer una política pública planificada y sostenida en el tiempo. Por el contrario, dichas limitaciones deben ser tomadas a la hora de pensar futuras estrategias de inserción, como así también

los numerosos atributos o capacidades del territorio bonaerense susceptibles de ser proyectados al exterior, con el objetivo de planificar una política internacional diversificada e integral.

Referencias bibliográficas

- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Revista Desafíos*. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. ISSN 0124-4035. Enero - junio de 2016. Bogotá: 295-332.
- Calvento, M. (2019). Política Internacional Subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso argentino. *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede México. ISSN 2309-4982. ISSN-L 0188-7653. Vol. 27. Número 54. Julio - diciembre 2019. México: 1-31.
- Calvento, M., y Colombo, S. (2009). La marca-ciudad como herramienta de promoción turística: ¿Instrumento de inserción nacional e internacional? *Estudios y perspectivas en turismo*, 18(3): 262-284.
- Canelo, P. V.; Lascurain, M. C. y Salerno, A (2020). La "nueva derecha" en la provincia de Buenos Aires. Perfil sociológico del gabinete inicial de la gobernadora María Eugenia Vidal (2015). *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Jujuy, no 57: 95-115.
- Carcedo, J. F. (2020a). La Cooperación Internacional entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Un análisis del rol del BIRF en la Provincia de Buenos Aires". Tesis de maestría. Rosario: UNR.
- Carcedo, J. F. (2020b). El financiamiento externo de los gobiernos sub-nacionales. El caso de la Provincia de Buenos Aires con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (2003-2015). *Revista Iberoamericana de Gobierno Local (RIGM)- Número Especial Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*.
- Carcedo, J. F. (2022). Dinámicas de la Gestión Financiera Internacional y Condicionalidad entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Continuidades y rupturas en la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2015. Tesis doctoral. Rosario: UNR.
- Colás, M. y Buendía, M. (1994). *Investigación Educativa*. Andalucía: Ediciones Alfar.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de 143 desarrollo en la provincia de Buenos Aires. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/30). Santiago.

Consejo Federal de Inversiones. (2017). Programa Municipios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires (PMI)- Informe final. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/pmi-informe-final.pdf>

Duchacek, I. (1986). Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones. Boulder: Westview Press.

Gallardo, P. (2016, 1 de marzo). La Gobernadora Vidal cambia el color institucional de la Provincia de Buenos Aires: elige el verde manzana. Blog El Color Comunica. Recuperado de <http://www.elcolorcomunica.com/2016/03/gobernadora-vidal-cambia-el-color.html>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2017, 12 de octubre). Programa de Municipios Internacionales en Zárate. Secretaría General- Noticias. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/secretariageneral/noticias/programa_de_municipios_internacionales_en_z%C3%A1rate

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2018, 9 de febrero). La Provincia presentó GLOBA, una agencia para promocionar inversiones y exportaciones. Secretaría General- Noticias. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/secretariageneral/noticias/la_provincia_present%C3%B3_globa_una_agencia_para_promocionar_inversiones_y

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (s/f). Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación. Áreas de trabajo. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/relacionesinternacionales/%C3%A1reas_de_trabajo

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Resultados provisionales. Recuperado de https://www.censo.gob.ar/index.php/mapa_poblacion1/

Keohane, R. y Nye, J. (1989). Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Kristal, S. (2018, 7 de septiembre). Vidal profundiza artillería para potenciar exportaciones. *Ámbito*- Edición impresa. Recuperado de <https://www.ambito.com/edicion-impresa/vidal-profundiza-artilleria-potenciar-exportaciones-n4033035>

Lucesole, M. J. (2018, 30 de noviembre). G20: Vidal, con Máxima en una conferencia sobre el liderazgo de las mujeres. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/vidal-lagarde-conferencia-liderazgo-mujeres-nid2197594/>

Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). Federalismo y relaciones internacionales: el rol de las unidades subnacionales. Oxford: Clarendon Press.

Molgaray, D. (2018). El análisis documental como técnica de investigación en el siglo XXI, en TONON, G. Nuevas propuestas para estudiar ciencias sociales, Buenos Aires: UP.

- Mutti, A. I. (2018). La política internacional de los actores subnacionales: el municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015)". Tesis de grado. Tandil: UNICEN.
- Patrón, L. (2017, 17 de agosto). Diego Cagliolo y la actividad en la provincia de Buenos Aires. *La Nación*. Recuperado de <https://www.pressreader.com/argentina/la-nacion/20170817/282381219658438>
- Perechodnik, F. (2020). La relación estratégica de China y la provincia de Buenos Aires. *Boletín Informativo OREI- N°19 año 2020*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Perotti, J. (2010). La internacionalización de las provincias y municipios argentinos: experiencias e iniciativas del accionar externo desarrollado por las entidades subnacionales. V Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata.
- Prati, J. (2018). Análisis de la campaña electoral de "Cambiamos" en las elecciones de Argentina en el año 2015: los casos de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. 2019. Tesis de Licenciatura. Rosario: UNR.
- Roark, M. (2010). Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). El impacto sobre la Provincia de Buenos Aires. Tesis de Licenciatura. Tandil: UNICEN.
- Rolandi, M. L., y Carcedo, J. F. (2019). La participación de los gobiernos provinciales en las relaciones internacionales: un acercamiento a la provincia de Buenos Aires y su relación con organismos internacionales de crédito. Primer Encuentro de reflexión sobre las Relaciones Internacionales "Construyendo Comunidad: un balance de las RRII desde Argentina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Russell, R. (2010). El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En MAIRA, L. (editor): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Buenos Aires: 83-106.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO Libros, Bs. As
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Revista Desafíos*, vol. 28, núm. 1, enero-junio, Universidad del Rosario, Bogotá: 15-34.
- Zubelzú, G. (2008). El Diseño Institucional y los Perfiles de Gestión Externa de las Provincias Argentinas. En Iglesias, E. (comp.) (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.

Cómo citar:

CAMPANELLA, D. (2023). La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 37 (Jul-Dic), 53-67

Geopolítica del Riesgo: La Adaptación como agenda de Oportunidades para una Cooperación Climática Subnacional

María Elisa Brussa*

Resumen

En el siglo XXI, el cambio climático ha revertido en su mayor parte la lógica causal del razonamiento sobre las relaciones hombre-naturaleza y sus geografías. Los seres humanos están dando forma a la naturaleza a escala global, y no al revés, afectando así, la seguridad de los medios de vida, como los recursos naturales y la provisión de servicios ecosistémicos para el bienestar humano. Sin embargo, la crisis climática y el cambio climático no constituyen todavía factores de riesgo y de incertidumbre en las Relaciones Internacionales (RI), ni en el campo de la geopolítica misma. De hecho, la territorialización de medidas de adaptación al cambio climático como una de las estrategias ante el riesgo y vulnerabilidad de las poblaciones están escasamente contempladas.

Por consiguiente, la Geopolítica del Riesgo aparece como un marco apropiado para promover nuevas misiones para la Cooperación Climática internacional y Subnacional, que orienten de manera más adecuada, posicionamientos adaptativos para integrar el riesgo ambiental y la resiliencia de las poblaciones al cambio climático y a la vez, promover la competitividad y la innovación con triple impacto del territorio.

Palabras claves: Geopolítica, Riesgos ambientales, Cambio Climático, Cooperación climática internacional, adaptación climática

Geopolitics of Risk: Adaptation as an Opportunity Agenda for Subnational Climate Cooperation

Abstract

In the 21st century, climate change has largely reversed the causal logic of reasoning about man-nature relationships and their geographies. Human beings are shaping nature on a global scale, and not the other way around, thus decreasing the security of livelihoods, such as natural resources and the provision of ecosystem services for human well-being. However, the climate crisis and climate change are not yet risk and uncertainty factors in International Relations (IR), nor in the field of geopolitics itself. In fact, localization adaptation measures to climate change as one of the strategies to face the risk and vulnerability of the populations are scarcely contemplated.

Therefore, the Geopolitics of Risk appears as an appropriate framework to promote new Subnational Climate Cooperation schemes, through problematic and risk missions that guide adaptive positions to integrate the resilience of populations to climate

* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Especialista en gestión ambiental (UCEL). Profesora en Antropología. (UNR). Correo electrónico: ebrussa@gmail.com ORCID: 0000-0002-8990-8677

change and, at the same time, promote competitiveness and innovation with triple impact on the territory.

Key Words: Geopolitic, environmental risks, climate change, climate international cooperation, climate adaptation

TRABAJO RECIBIDO: 17/05/23 - TRABAJO ACEPTADO: 29/06/23

INTRODUCCIÓN

El cambio climático se ha posicionado como uno de los problemas que definen nuestra contemporaneidad y, al mismo tiempo, como tema central para la investigación académica. En lo referente a la ampliación de amenazas en la agenda de seguridad global, el ambiente ya no actúa como telón de fondo de la geopolítica, sino que se manifiesta como fuerza clave de la política global. Un elemento importante para entender estas nuevas configuraciones es la crisis ambiental, “como crisis socialmente provocada o antropogénica” (Estenssoro, 2020, p.22) que promovió que distintas disciplinas de la actividad humana elaboraran nuevas herramientas para identificar y hacer frente a las amenazas ambientales en pleno Antropoceno. Se trata de una era en la que el ser humano es el principal agente geológico del cambio climático. Autores como Chakrabarty (2009), Latour (2017) y Beck (2006) han reflexionado sobre las implicancias de esta mutación, hacia una posmodernidad de la incertidumbre. La supervivencia existencial ya no proviene de amenazas externas, del hombre protegiéndose de eventos de origen natural sino de la especie humana obligada a sobrevivir justamente protegiéndose de sí misma, por la sobreexplotación de los recursos naturales. Lo cual, cambia la agencia desde lo institucional a lo individual hacia una “historia de interacción entre la biósfera y el hombre” (Morín, 1996) donde se destaca el cambio en la relación sociedad-naturaleza, así como, el concepto de seguridad global, donde estamos obligados a pensarnos como “especie” y en un contexto de límites planetarios (Rockström et al., 2009a) o planeta finito, de conservación de los ecosistemas.

En primer lugar, nos proponemos repensar aquí, el significado del cambio de agendas y discursos con respecto al cambio climático para las Relaciones Internacionales (RI), la seguridad y la geopolítica, con el objetivo de responder a las nuevas amenazas y riesgos sobre el fin de la naturaleza y las vulnerabilidades (Ribot, 2010) de la población. No se trataría, asimismo, de pensar al ser humano en su completitud como causante, sino en todo caso, con “responsabilidades diferenciales”, apuntando a una “dinámica de acumulación capitalista globalizada, que produjo la gran aceleración” de la crisis ambiental (Briones et Al, 2019, p.26), que, al fin y al cabo, es política. Si fuera solo global, representaría anular las responsabilidades de la misma a raíz de las asimetrías de poder (Estenssoro Saavedra, 2010; Shiva, 2007) y los problemas interconectados, con múltiples dimensiones y superposición de amenazas, de ahí a que sea, oportunamente visto, como un “amplificador de amenazas”.

Resulta claro entonces, la necesidad de identificar, específicamente, por un lado, la conformación de nuevas amenazas y riesgos, que obligan a profundizar la agenda de seguridad y de cooperación y a repensar la geopolítica (O Tuathail y Dalby, 1998, 2006) y su ambientalización (Estenssoro Saavedra, 2010) que coloca la competencia y gestión económica y científica de los recursos naturales e hidro-energéticos, preservación de la biodiversidad y los recursos bio-genéticos, (Klare, 2003; Shiva, 2007; Bruckmann, 2011) en el centro del debate político de la coyuntura política contemporánea. Y por otro, el centramiento en el Riesgo como clave para pensar las “inseguridades del Antropoceno” (Lövbrand, Mobjörk y Söder, 2021; Biermann, 2014) y el potencial transformador de una nueva lógica de las políticas climáticas internacionales y nacionales (Falkner, 2016) para sociedades de riesgo (Giddens, 2001; Beck, 2006).

En segundo lugar, se intentará describir algunos insumos para una reseña de Cooperación Climática Subnacional, que impulse la territorialización de los riesgos prioritarios de adaptación a las vulnerabilidades de las poblaciones, siguiendo el enfoque de misiones (Kattel y Mazzucato, 2018) que a la vez nos permita adaptarnos

competitivamente para lo que viene: incendios, alimentos y sequías. En otras palabras, que en una misma estrategia podamos construir resiliencia para la adaptación y competitividad. Es decir, que potencie: A) la relevancia de la adaptación como práctica de reducción del riesgo asociada a los efectos del cambio climático (Wilbanks y Kates, 1999; White, 2004) en el territorio como base para una geopolítica de la biodiversidad (Leff, 2005) alternativa local y regional. B) las sinergias entre riesgos y oportunidades como un continuum que promueva nuevos nichos de negocios competitivos y de innovación de triple impacto, que vayan desde los determinantes de la vulnerabilidad hasta el enfrentamiento de los impactos directos de los fenómenos asociados al Cambio Climático sobre los ecosistemas.

1. SEGURIDAD, GEOPOLÍTICA Y EL RIESGO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Aunque no es propósito de este trabajo realizar un recorrido de la evolución de la disciplina, es importante establecer los presupuestos básicos y fundamentos de la concepción de geopolítica que nos guiará en este trabajo.

La geopolítica, según Giblin (1985) “aparece como una herramienta para continuar comprendiendo el mundo...” (p.291) en tanto se trata de un razonamiento “táctico y estratégico” (Foucault, 1976) y de “carácter interdisciplinario con una base teórica que ancla en las Ciencias Políticas, las Relaciones Internacionales, la Geografía” (Pagani, 2020, p.3). El término “geopolítica” se refiere simultáneamente a las rivalidades de los estados, el papel de los escenarios geográficos en los asuntos humanos y en la política internacional en particular y los modos de conocimiento y representación que dan forma al discurso político relacionado y la formulación de políticas (Agnew, 2003; Atencio, 1965). Cómo el mundo está representado en los discursos políticos es importante porque tales contextualizaciones estructuran el razonamiento político y las lógicas de la política pública.

La geopolítica no deja de ser una visión del mundo con jerarquía de espacios, territorios e ideas al servicio en la práctica de políticos y entidades gubernamentales. (Cairo Carou, 1993) La geopolítica clásica, reduccionista en sus inicios y acompañando objetivos coloniales, conformaba una geopolítica del Estado y de intereses estratégicos (Raffestin, 1985), basada en la territorialidad estatal, el poder militar y el control de espacios considerados como vitales para la mantención de ese orden internacional, se basaba en conceptos de soberanía y espacios y tierra, más que ambiente (Ó Tuathail y Agnew, 1992). En la geopolítica clásica, la conexión con el ambiente se vinculaba con las nociones de riqueza y recursos y la naturaleza misma de los recursos propiamente estratégicos (Klare, 2003) que condicionaron la estructura mundial de los mercados de *commodities*. “Tradicionalmente la geopolítica, que se identifica en la idea de poder, se centra en el objetivo de controlar los espacios geoeconómicos periféricos con ambiciones sobre la materia prima y los mares, en la medida en que dominar estos últimos implicaba controlar rutas comerciales y mercados”. (Pagani, 2020, p.2)

A causa de las tensiones globales múltiples y simultáneas frente al cambio climático, que está aumentando el riesgo sistémico global (Beddington, 2009; WEF, 2012), la relación entre geopolítica, seguridad y riesgos, por lo tanto, se encuentra en el centro del análisis de este trabajo. La geopolítica se relaciona más con la articulación de una arquitectura climática internacional inherente a controlar este proceso, evadir o aceptar responsabilidades por los cambios, y a hacer frente de alguna forma a las consecuencias, al punto de promover una ambientalización de la geopolítica (Estenssoro Saavedra, 2010) y de la seguridad (Dalby, 2002, 2014, 2017).

La escasez y acceso de bienes vitales para la seguridad humana como el agua, la escasez de recursos, contaminación atmosférica en las grandes ciudades; contaminación por plásticos e hidrocarburos; la revolución verde de la agroindustria que comienza a instalarse en los países periféricos de manera violenta (Shiva, 2007) constituyen problemas de una agenda internacional para un mundo incierto (Wallerstein, 2002) y para un “ambiente” que es resultado de un tipo de organización, una dinámica y un orden social (Godelier, 1984) que responde más a una concepción de la Geopolítica como ciencia política. Desde la misma, se enfatizan más los aspectos políticos-estratégicos de los fenómenos ambientales, así como el carácter desigual del impacto del cambio climático en los territorios, y las responsabilidades diferenciadas de la crisis climática. Los gases de efecto invernadero son uno de los mecanismos de mayor contaminación del planeta y causantes del calentamiento global y a la vez son generados en mayor proporción por los países más ricos y las regiones productoras de petróleo, lo que es especialmente relevante para las discusiones sobre el cambio climático y la geopolítica climática. Sabemos que el cambio climático claramente tiene consecuencias que afectan a los estados, la cuestión es la capacidad de los estados para transformarse y hacer frente a los riesgos provocados por el impacto creciente del cambio climático que, en gran medida, determinará cuánto de esos temas de seguridad climática se convertirán en un conflicto o vulnerabilidad concreta. De esta forma, la seguridad ambiental se vislumbra aquí como un elemento más de la geopolítica. Los riesgos ambientales desde un enfoque de securitización (Dalby, 2017; Barnett, 2003; Brenton, 2013; Mabey, 2007) hacen hincapié en la distribución desigual de los impactos del cambio climático que están afectando de manera desproporcionada a determinados países. Debates que se cruzan con la Geopolítica crítica, la Ecología Política latinoamericana y la literatura del Antropoceno.

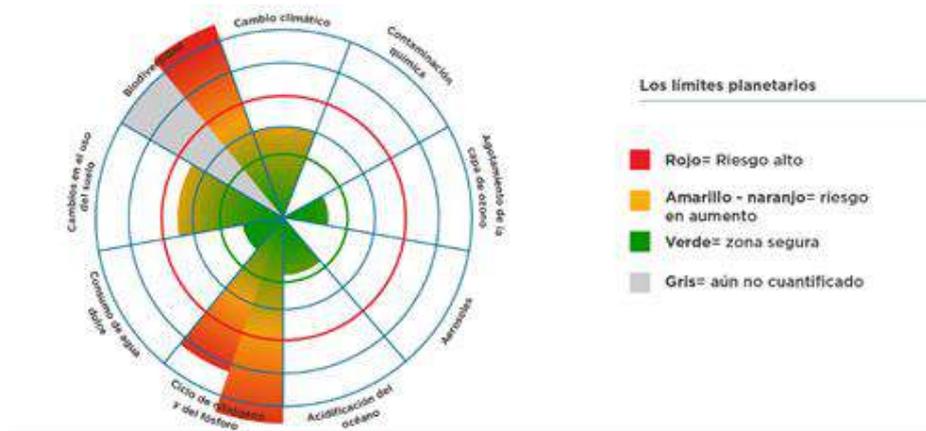
Si analizamos y estudiamos los impactos de las sociedades humanas como especie, sobre los ambientes naturales y de la crisis civilizatoria, se piensa en una nueva sociedad, geopolíticamente problemática en términos ecológicos y sociales, una sociedad del riesgo (Giddens, 2001; Beck, 2006). La humanidad ahora está determinando el futuro de la configuración del planeta. Una posmodernidad de incertidumbre, que señala que se produce una ruptura en el imaginario acerca del proceso histórico de la modernización y el desarrollo en las sociedades occidentales (Beck, 2006). Aparecen, asimismo, una serie de “neologismos”, generados para dar cuenta conceptualmente de los problemas ambientales de origen antrópico que marcan el siglo XXI. Entre estos neologismos encontramos: Antropoceno (Crutzen y Stoermer, 2000), Ecocidio¹ (Broszimmer, 2007) y geocidio (Cherson, 2008). La mayoría de estos términos comparten la característica principal de intentar explicar la incidencia del ser humano sobre la naturaleza con un concepto global, ligados a la “expansión antropogénica” con la consecuente globalización de riesgos biológicos y ecológicos que ello conlleva para las sociedades modernas.

Riesgos que refieren a la acción humana como la aceleración exponencial del cambio climático tal como la erosión y empobrecimiento de los suelos, polución de agua y aire, así como el agotamiento extensivo de otros recursos naturales fundamentales para el bienestar y seguridad humana; entre ellos el agua dulce, los recursos genéticos, los bosques, la pesca y la fauna salvaje, las tierras fértiles, los arrecifes de coral, y la mayoría de los elementos del patrimonio natural de la humanidad (bienes comunes). Los riesgos medioambientales predominan en el Informe de Riesgos Globales 2022 del Foro Económico Mundial (2022), tanto a corto como a largo plazo, donde vemos que no solo

¹ La Definición de Ecocidio traducida al castellano, fue presentada por la abogada y activista ambiental Polly Higgins ante la Comisión de Derecho Internacional de la ONU en el año 2010 a los fines de proponer una enmienda en el Estatuto de Roma.

el clima se ha visto afectado por el ser humano a escala global. Klare (2003) vincula que el agotamiento de los recursos en combinación con el cambio climático podría desencadenar “guerras por recursos”. Homer-Dixon (2015) desarrolló un modelo para explorar cómo la escasez ambiental revela una “arquitectura de causalidad” de conflictos.

Vemos, como los riesgos ambientales (antropogénicos) aportan un componente interesante para el debate sobre la seguridad y geopolítica ambiental, que explica que diversos contextos geográficos se vean condicionados por diversos tipos de riesgos o inseguridades climáticas y soluciones políticas específicas. Por consiguiente, podemos analizar el agotamiento de recursos renovables, como la biomasa de la Tierra, como la Huella Ecológica², los depósitos de agua dulce (“huella hídrica”), la deforestación y su indicador de “huella forestal” (GCP, 2016); el agotamiento de recursos naturales no renovables como los combustibles fósiles o los metales y minerales, y el impacto sobre la biodiversidad. Desde otro enfoque, un grupo de científicos suecos del Stockholm Resilience Centre (Rockström et al. 2009a) propusieron “Los nueve límites planetarios” como sistema de medición de los impactos que permiten visualizar el estado de riesgo y las amenazas a la seguridad hasta un punto de no retorno. La propuesta enfatiza los procesos más relevantes para el equilibrio terrestre, y evitar que crucen el umbral de incertidumbre, y sean de alto riesgo. Actualmente aparecen dos límites más allá de la zona de incertidumbre son: la pérdida de biodiversidad (extinción masiva y con ello pérdida de diversidad genética para regular múltiples funciones biológicas y ecológicas) y los ciclos biogeoquímicos del nitrógeno y el fósforo necesarios para la vida en la Tierra.



Fuente: Steffen, W. et al. (2015)

La securitización ambiental, no solamente, está relacionada a la escasez, sino al acceso a los recursos y a la interrupción de los servicios medioambientales (contaminación de agua o aire, la degradación del suelo) siendo los factores más asociados, también al concepto de vulnerabilidad global. Es decir que estas amenazas vinculadas al medio ambiente, comenzaron a percibirse más como riesgos y vulnerabilidades y como sinónimo de inseguridad, en el sentido más profundo del término: inseguridad para la existencia, incertidumbre frente a la historia cotidiana y frente al mundo circundante (Wilches-Chaux, 1993). Justamente es importante pensar la vulnerabilidad en estrecha relación con un sentido más amplio de seguridad (Renner,

² Flujo de materia y energía entre comunidades y ecosistemas, convertida en hectáreas de terreno productivo.

2002) que incorpore otros factores como pobreza, desigualdad, “refugiados ambientales”, desastres naturales frecuentes, enfermedades infecciosas, así como la creciente competencia por la tierra y el neoextractivismo y la deuda ecológica (Martínez Allier, 1997; Martínez Allier y Roca Jusmet, 2000) en el marco de la Ecología Política Latinoamericana. (Alimonda 2002, 2017; Palacio, Vargas y Hennessy, 2017).

2. RIESGOS, ADAPTACIÓN y RESILIENCIA: insumos para una cooperación climática subnacional

“si la mitigación se trata de energía, la adaptación se trata de agua” (Clausen y Berg, 2010).

Si bien, el Acuerdo de París de 2015, en el que los estados realizan contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), no es legalmente vinculante; y tampoco establece mecanismos de cumplimiento, se requiere que los estados cumplan sus compromisos con objetivos cada vez más estrictos de emisiones de gases de efecto invernadero determinados a nivel nacional (Falkner, 2016). De esta forma, la mayoría de las intenciones y el flujo de financiamiento fueron para llevar a cabo medidas de mitigación, entendidas como reducción de las emisiones de gases efecto invernadero (GEI). En cambio, la adaptación al cambio climático como asunto central en la lucha contra el cambio climático, es un tema relativamente reciente en la agenda política global, en el debate académico, graficado, además, por la notoria escasez de flujos financieros internacionales para medidas de adaptación climática.

La importancia estratégica de la adaptación como práctica de reducción del riesgo asociada a los efectos del cambio climático (Wilbanks y Kates, 1999; White, 2004) y en la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones radica en que puede garantizar una mayor seguridad ambiental y posibilitar una geopolítica de la Biodiversidad. Se consideran medidas de adaptación a “las políticas, estrategias, acciones, programas y proyectos que puedan prevenir, atenuar o minimizar los daños o impactos asociados al Cambio Climático y explorar y aprovechar las nuevas oportunidades de los eventos climáticos” (Ley N. 27520, 2019).

En este contexto, es importante desarrollar brevemente los conceptos de vulnerabilidad desde las perspectivas social y biológica, que implica incluir también, la relación sociedad-naturaleza, en la búsqueda de encontrar un uso sustentable de los recursos naturales y la conservación de los mismos. En primer lugar, la vulnerabilidad social tiene sus orígenes teóricos en el estudio de desastres relacionados con fenómenos naturales, por parte de disciplinas como la geofísica, la ecología humana y la ecología política. Los distintos estudios sobre vulnerabilidad pueden ser agrupados, principalmente en tres categorías: riesgos de desastres incluyendo la pobreza, conteniendo modos de vida y seguridad alimentaria, y cambio climático (Miller et al., 2010; Downing y Patwardhan, 2005). Dentro de los componentes de la vulnerabilidad, Cardona (2001) menciona como uno de los componentes la capacidad de resistencia, que incluye los aspectos de adaptación y recuperación, así como la capacidad de la población de enfrentar los riesgos y las emergencias (Cilento, 2005). En segundo lugar, la vulnerabilidad de la diversidad biológica de un área dada, es similar a la vulnerabilidad social en su complejidad y con la capacidad de mantenerse, ajustarse o presentar una respuesta frente a los cambios ambientales de origen natural o antropogénico. Por su parte, el IPCC promueve una definición de vulnerabilidad como “el grado por el cual un sistema es susceptible o incapaz de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad y los extremos del clima. La vulnerabilidad es una

función del carácter, magnitud, y tasa de variación climática en el cual un sistema es expuesto, es sensible y tiene capacidad adaptativa” (2001, p.21).

De este modo, entendemos la vulnerabilidad, como una situación que confluye en la exposición a riesgos de distinta naturaleza, la incapacidad de respuesta y la inhabilidad para adaptarse. En este sentido, existe un debate importante en términos de articulación de las respuestas sociales y ambientales, así como sobre el abordaje integral del riesgo y la vulnerabilidad y de las respuestas de mitigación o de adaptación que impliquen un mayor plazo. En habidas cuentas, la construcción de capacidades para una mayor seguridad humana como respuesta a la disminución de los riesgos o efectos directos del cambio climático, grafica la multidimensionalidad del fenómeno, y a su vez, provee conocimiento para un mayor ajuste de las actividades humanas con los procesos de la naturaleza y la viabilidad política de las respuestas localizadas. En efecto, la Resiliencia aparece como la estrategia dominante para disminuir los riesgos climáticos y aumentar la adaptabilidad ecológica, enfatizando la capacidad de los actores para resistir los impactos y garantizar la seguridad.

De esta forma, la Cooperación Climática Subnacional podrá promover la implementación de una hoja de ruta para una agenda de Adaptación Climática por “misiones” que promueva objetivos como resiliencia, autonomía estratégica, gestión y conservación de la biodiversidad y sus servicios ambientales, sumados a la competitividad de nuevos mercados en vistas a un comercio internacional ambientalmente sostenible. Las “misiones” son objetivos que establecen el rumbo hacia donde tienen que apuntar los sectores y, por lo tanto, las políticas públicas, además de estar relacionados con objetivos de seguridad nacional por sobre lo estrictamente económico, que demandan importantes esfuerzos de I+D orientados a correr la frontera tecnológica

Al poder sistematizar los *drivers*³ de las oportunidades emergentes, se generarán nuevos nichos de mercados competitivos, en aquellas áreas de mayor impacto y vulnerabilidad de las poblaciones para resolver situaciones globales y locales como la inseguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático, la contaminación ambiental, la pérdida de la biodiversidad, el tratamiento de enfermedades o la escasez de recursos.

A la vez, contando con un diagnóstico preliminar de amenazas e impactos, se identificarán los riesgos prioritarios de adaptación: mejorar el acceso y manejo sostenible del agua, disminuir daños al hábitat por inundaciones, disminuir afectaciones a la salud por inundaciones y olas de calor, disminuir enfermedades endémicas, mejorar la infraestructura portuaria y de protección costera, mejorar la transitabilidad y la conectividad física de personas, insumos y servicios ante eventos extremos, mejorar el acceso a energía ante eventos extremos, aumentar la resiliencia de la agricultura familiar, campesina e indígena, disminuir las pérdidas en el turismo por eventos extremos, disminuir los daños en ecosistemas por incendios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina, 2022).

En línea con ello, se promueve abordar cada tipo de Acción de Adaptación en Misiones, de modo análogo a la lógica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que van más allá de lo estrictamente ambiental y climático, que incluyen también otras dimensiones e involucra una multiplicidad de sectores y ramas productivas como, por ejemplo, la transición de la matriz productiva y la salud. Se mencionan cuatro brevemente a modo de síntesis:

³ Utilizada en inglés, *drivers* refiere a las fuentes, factores o causas del cambio climático.

- Acciones dirigidas a enfrentar los drivers de la vulnerabilidad: Vulnerabilidad Social, Amenaza y Riesgo frente al cambio climático (stress y contaminación hídrica, sequía, incendios). Reducción de riesgos y desastres basados en ecosistemas (Eco-RRD): Forestación y reforestación y Remediación de suelos.
- Acciones dirigidas a maximizar la capacidad de respuesta de las poblaciones: El desarrollo de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN)⁴ intensivas en conocimiento (particularmente agroecológico y ambiental), y en demandas de innovaciones en varias dimensiones (económicas, comerciales, sociales) son justas para las tecnologías 4.0 aplicadas al agro o AGTECH (Battisti y Naylor 2009, Ackerman y Stanton 2013), los bioinsumos agrícolas y ganaderos, alimentos innovadores y la adopción eficiente de fertilizantes y de sistemas de riego, que simultáneamente incrementan la resiliencia agropecuaria para la seguridad alimentaria y una producción agropecuaria sustentable, contribuyendo a la generación de divisas dado que constituyen uno de los principales complejos exportadores.
- Acciones dirigidas a mejorar la gestión del riesgo climático: Turismo (ANP y Humedales Fluviales) Impacto y vulnerabilidad al cambio climático. Desarrollo del turismo de naturaleza como eje articulador de políticas de Compensación de Carbono como sinergia entre objetivos ambientales y de recuperación/ conservación (manejo de bosques, mantención de ecosistemas ribereños contra inundaciones, gestión del riesgo de incendio).
- Acciones dirigidas a enfrentar de manera directa los efectos del cambio climático: Promover la producción de bienes y servicios para incrementar la participación de la energía limpia y fomentar el proceso de transición energética y la Economía Circular y el desarrollo con base en recursos naturales. Infraestructura de gestión del agua: reciclaje y recolección de agua de lluvia, eficiencia de riego y gestión del uso de la tierra.

CONCLUSIONES

En resumen, dada la posibilidad inminente de que la humanidad pueda alterar drásticamente la superficie del planeta, que se calienta por el cambio climático, que se agota en recursos renovables y no renovables y que pierde biodiversidad a gran escala, están surgiendo importantes preguntas acerca de las graves consecuencias, humanas y ambientales, que las sociedades tendrán en un futuro cercano. (Klare, 2003, 2006, 2008; Welzer, 2010; Dyer, 2012)

Se trata entonces de pensar la problemática desde el enfoque de la geopolítica ambiental, inmerso en el debate del Antropoceno, el cual resume el trabajo reciente en la ciencia del sistema terrestre, y enfatiza los impactos del continuum del cambio climático antropogénico y los “límites planetarios” que sugiere este período como el “espacio operativo seguro” para la humanidad (Rockström et al., 2009a, 2009b)

Esto requiere, en un contexto global que cambia rápidamente, un replanteamiento fundamental de gran parte de la discusión sobre la resiliencia. Es en este contexto, en el que debe discutirse la geopolítica climática, en particular. Principalmente,

⁴ La Comisión Europea las define como “soluciones inspiradas y respaldadas por la naturaleza, que son rentables, proporcionan simultáneamente beneficios ambientales, sociales y económicos, que ayudan a desarrollar la resiliencia” (European Commission, 2015). La UICN define las SbN como “acciones para proteger, gestionar de forma sostenible y restaurar ecosistemas naturales o modificados que abordan los desafíos sociales de manera efectiva y adaptativa, proporcionando simultáneamente beneficios de bienestar humano y de biodiversidad” (Cohen-Shacham et al. 2016).

cómo se adaptarán los sistemas energéticos, y cómo se va a abordar los impactos en general del clima en las próximas décadas.

La adaptación al cambio climático se caracteriza por un fuerte contraste de enfoques y de debates en el diseño de políticas de cooperación internacional climática, que incluyen nociones de riesgo, securitización y vulnerabilidad social en el marco de un discurso complejo de la geopolítica.

Dicho de otra manera, la construcción de comunidades resilientes climáticamente (como construcción de capacidades) implicará operacionalizar políticas de adaptación a las vulnerabilidades de las poblaciones y de los territorios, como insumo para pensar una Cooperación Climática Subnacional. De esta manera, los territorios provinciales pueden competir por ser pioneros en la adaptación climática y en las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN) y así, incorporar los riesgos climáticos anticipadamente, en sus diferentes escalas, reduciendo las vulnerabilidades e integrando las oportunidades, compitiendo eficazmente por las tecnologías de adaptación. En cierta forma, también se apunta a reducir el riesgo de la adaptación al cambio tecnológico (Ergas, 1987). Esto implica apuntalar el downstream de la “cadena” innovativa y distribuir los riesgos y beneficios entre el Estado y los mercados.

Sin duda, la territorialización de la adaptación al cambio climático y búsqueda de resiliencia se presenta como una oportunidad para innovar en la gestión de los riesgos, que puede constituir, a la vez, una ventana de oportunidad para aprovechar expansiones productivas y cambios culturales asociados a la transformación paulatina hacia una economía verde (De la Torre et al., 2009). Es decir, lograr una transición hacia una economía baja en carbono, con incidencia favorable sobre la economía y el empleo, que privilegie un enfoque productivo de la Bioeconomía y de la economía circular. Meta que muestra la inocultable tensión entre la tendencia hacia la mercantilización del cambio climático y las propuestas de transformación de patrones productivos y de consumo más radicales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACKERMAN, F. y E. STANTON. 2013. *Impactos climáticos en la agricultura: un desafío a la complacencia*. Documento de Trabajo 13-01. Instituto de Desarrollo Global y Medio Ambiente. Universidad de Tufts. <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/13-01AckermanClimateImpacts.pdf>

ALIMONDA, H. (2002). *Ecología Política – Naturaleza, Sociedad y Utopía*. Buenos Aires. CLACSO.

ALIMONDA H. *et al.* (2017) *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

AGNEW, J. (2003). *Las tres eras de la geopolítica*. Madrid: Trama.

ATENCIO, J. (1965). *¿Qué es la geopolítica?* Buenos Aires: Pleamar.

BARNETT, J. (2003). Security and climate change. *Global Environmental Change*. 13(1), 7–17.

BATTISTI, D.S. y NAYLOR R.L. (2009). Advertencias históricas de inseguridad alimentaria futura con calor estacional sin precedentes. *Ciencia*. 323, 240-244. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1164363>

BECK, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

BEDDINGTON, J. (2009). *Alimentos, energía, agua y clima: ¿una tormenta perfecta de eventos globales?* En la presentación de la conferencia dada a la Conferencia Anual de Desarrollo Sostenible del Reino Unido. Centro de Conferencias QEII. Londres: Oficina Gubernamental para la Ciencia.

BIERMANN, F. (2014). *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*. Cambridge: The MIT Press.

BRENTON, A. (2013). "Great Powers" in climate politics. *Climate Policy*. 13, 541–546.

BRIONES C. *et al.* (2019). El futuro del Antropoceno. Utopía y praxis latinoamericana. 84(24), 19-31.

BROSWIMMER, Franz (2007): *Ecocidio: breve historia de la extinción en masa de las especies*. Navarra: Laetoli.

BRUCKMANN, M. (2011). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad de Postgrado del Estado.

CAIRO CAROU, H. (1993). Elementos para una geopolítica crítica: tradición y cambio en una disciplina maldita. *Ería*, (32), 195-213.

CARDONA, O. (2001). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo*. Bogotá: Universidad de los Andes.

CILENTO, S. (2005). Capacidad de resistencia, vulnerabilidad y cultura de riesgos. *Espacio abierto*. 14,265-278

CHAKRABARTY, D. (2009). Clima e historia: cuatro tesis. *Critical Inquiry*. 35, 51-68.

CHERSON, A. (2008). *Ecocide: Environmental Gloom and Doom Explained in Everyday Language*. New York: Greencore.

CLAUSEN, T. J. y BJERG. C. (2010). *The Blue Revolution: Adapting to Climate Change*. Thought Leadership. Series #6. Copenhagen: Copenhagen Climate Council.

CRUTZEN, P. J. y STOERMER, E. F. (2000). The 'Anthropocene'. *Global Change Newsletter*. 41, 17-18.

COHEN-SHACHAM, E., WALTERS, G., JANZEN, C. y MAGINNIS, S. (eds.) (2016). *Nature-based Solutions to address global societal challenges*. Gland: IUCN.

DALBY, S. (2017). *Climate Change and Geopolitics*, Balsillie School of International Affairs, Wilfrid Laurier University.

<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228620.013.642>

DALBY, S. (2014). Rethinking Geopolitics: Climate Security in the Anthropocene. *Global Policy* 5(1): 1–9.

DALBY, S. (2002). Geopolitics and global security: culture, identity, and the 'pogo syndrome: Culture, identity, and the 'pogo'syndrome. In *Rethinking Geopolitics* (pp. 307-325). Routledge.

DE LA TORRE, A., FAJNZYLBBER, P. y NASH, J. (2009). Low carbon, high growth: Latin American responses to climate change. Washington: The World Bank.

DOWNING T. y PATWARDHAN A. (2015). Assessing Vulnerability for Climate Adaptation. Technical Paper 3.

http://eportalafrika.com/pluginfile.php/74/mod_resource/content/1/Climate_vulnerability_and_adaptation.pdf

DYER, D. (2012). Planning for climate change adaptation: lessons learned from a community-based workshop. *Environmental Science & Policy*, 17, 82-93.

ERGAS, H. (1987). "Does Technology Policy Matter?" En: Guile B. and Brooks H. (Eds.). *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*. National Academy Press. Washington DC. 191-280.

ESTENSSORO SAAVEDRA, F. (2010). Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. *Revista UNIVERSUM*. 25(2).

ESTENSSORO SAAVEDRA, F. (2020). *Historia del Debate Ambiental en la Política Mundial 1945-1992. La Perspectiva Latinoamericana*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados.

FALKNER, R. (2016). The Paris agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, 92, 1107–1125.

FOUCAULT, M. (1976) "Questions à Michel Foucault sur la géographie". *Hérodote*, 1, pp 71-85 (Trad. al castellano "Preguntas a Michel Foucault sobre la geografía" en Michel Foucault en edición y traducción de VARELA J. y ALVAREZ U.) en *Microfísica del poder*. Madrid.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2022). Informe de Riesgos Globales 2022. Edición Executive Summary and Global Risks Perception Survey 2021-2022 Results.

GCP (2016). *Sleeping giants of deforestation: the companies countries and financial institutions with the power to save forests*. Oxford: Global Canopy Programme.

GIBLIN, B. (1985) *Hérodote, une géographie geopolitique*. *Cahiers di Géographie di Quebec*. 29, 283-294.

GIDDENS, A. (2001). *Un mundo desbocado*. Madrid: Taurus.

GODELIER, M. (1984) *Lo ideal y lo material*. París, Editions Sociales (CERM)

HOMER-DIXON, T. *et al* (2015). Falla sincrónica: la arquitectura causal emergente de la crisis global. *Ecología y Sociedad*. 20(3).

IPCC (2001): Resumen para responsables de políticas. Informe del Grupo de Trabajo II del IPCC. Cambio climático 2001: Impactos, adaptación y vulnerabilidad.

KATTEL, R. y MAZZUCATO, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series (IIPP WP 2018-5). <http://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2018-05>

KLARE, M. (2003). *La guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Urano Ediciones.

KLARE, M. (2006). *The Coming Resources War*. Global Policy Forum.

KLARE, M. (2008). Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía. Ediciones Urano.

LATOUR, B. (2017). Cara a cara con el planeta: una nueva mirada sobre el cambio climático alejada de las posiciones apocalípticas. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

LÖVBRAND, E, MOBJÖRK, M. y SÖDER, R. (2020). The Anthropocene and the geo-political imagination: Re-writing Earth as political space. Anthropocene (In) securities Reflections on Collective Survival, 50 Years after the Stockholm Conference. SIPRI Research Report. No. 26.

LEFF, E. (2005). La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. En: Seminario Internacional REG GEN. Rio de Janeiro: UNESCO.

Ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático (Ley 27520) (2019). Sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de noviembre de 2019, Argentina.

MABEY, N. (2007). *Delivering climate security: International security responses to a climate changed world*. London: Royal United Services Institute.

MARTÍNEZ ALLIER, J. (1997). Deuda ecológica y deuda externa. *Ecología Política*, 157-173.

MARTÍNEZ ALLIER, J. y ROCA JUSMET, J. (2000). *Economía Ecológica y Política Ambiental*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MILLER, F, *et al.* (2010). Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society*. 15,1-25.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

MORÍN, E. (1996). El pensamiento ecologizado. *Gazeta de Antropología*.

PAGANI, A. (2020). Poder y naturaleza. Desde las teorías geopolíticas del siglo XIX hacia el escenario actual. *Anuario en Relaciones Internacionales*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/117395>

PALACIO G., VARGAS A. y HENNESSY E. (2017). Antropoceno o Capitaloceno en fricción. Des-Encuentros entre Geociencias e Historia. *Ecología Política Latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Buenos Aires: CLACSO.

RAFFESTIN, C. (1985). *Geografía política: Teorie per un progeosociale*, Milán: Unicopli.

RENNER, M (2002). *The Anatomy of Resource Wars*. Worldwatch Institute, Paper 162.

RIBOT, J. (2010). Vulnerability does not fall from the sky: Toward multiscale, pro-poor climate policy". En MEARNES, R. y NORTON, A. (editores). *Social dimensions of climate change. Equity and vulnerability in a warming world*. Washington, DC: The World Bank.

ROCKSTRÖM, J., STEFFEN, W., NOONE, K., PERSSON, A., CHAPIN, F. S., III, y LAMBIN, E. F. (2009a). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.

ROCKSTRÖM, J., STEFFEN, W., NOONE, K., PERSSON, A., CHAPIN, F. S., III, & LAMBIN, E. F. (2009b). A safe operating space for humanity? *Nature*, 461, 472–475.

SHIVA, V. (2007): Las nuevas guerras de la globalización. Madrid: Editorial Popular.

STEFFEN, W. et al. (2015) Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science* 347(6223).

O'TUATHAIL, G. y AGNEW J. (1992). Geopolitics and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. *Political Geography*. 11, 190-204.

O'TUATHAIL, G. y DALBY, S. (1998). Rethinking Geopolitics: Towards a Critical Geopolitics. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

O'TUATHAIL, G. y DALBY, S. y ROUTLEDGE, P. (2006). The geopolitics reader. Segunda Edición. Londres: Routledge.

WEF (2012). Global Risks Meeting Report. <https://www.weforum.org/reports/global-risks-2011-sixth-edition>

WALLERSTEIN, I. (2002). Un mundo incierto. Buenos Aires.

WELZER, H. (2010). Guerras climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI, Buenos Aires: Katz.

WHITE, R.R. (2004). Managing and interpreting uncertainty for climate change risk. En *Building Research and Information*. 32(5), 438-448.

WILBANKS, T.J. y KATES, R.W. (1999). Global change in local places: How scales matters. *Climatic Change*. 43, 601-628.

WILCHES-CHAUX, G. (1993). La vulnerabilidad Global. En MASKREY A. (Comp.) Los Desastres No Son Naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Cómo citar:

BRUSSA, M. E. (2023). Geopolítica del Riesgo: La Adaptación como agenda de Oportunidades para una Cooperación Climática Subnacional. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 37 (Jul-Dic), 68-81.

COMENTARIO

La ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo

Juan José Machado*

Lisandro Pérez-Hernández**

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la importancia de la ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo (CID) y explorar cómo se integra la ética en dicha gestión, considerando los valores y principios asociados a su implementación en las organizaciones. Para llevar a cabo esta investigación de manera sistemática, se aplicó una metodología cualitativa basada en la revisión documental de literatura especializada en ética y gestión de proyectos. Esto permitió realizar un análisis exhaustivo del sistema de valores presente en la administración y gestión de intervenciones de desarrollo internacional. Los resultados obtenidos resaltan la importancia de la ética en la gestión de proyectos, identificando los principales valores que se le asignan y proponiendo mecanismos que las organizaciones pueden implementar para su adecuada gestión.

Palabras claves: Ética, Moral, Gestión de proyectos, valores

Ethics in the management of international development cooperation projects

Abstract

The objective of this article is to analyze the importance of ethics in the management of international development cooperation projects (IDC) and explore how ethics is integrated into such management, considering the values and principles associated with its implementation in organizations. To carry out this research systematically, a qualitative methodology based on the documentary review of specialized literature on ethics and project management was applied. This allowed for a comprehensive analysis of the value system present in the administration and management of international development interventions. The obtained results highlight the significance of ethics in project management, identifying the main values attributed to it and proposing mechanisms that organizations can implement for its proper management.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de El Salvador. Posee una especialización en Monitoreo, Evaluación, Rendición de Cuentas y Aprendizajes (MEAL) en Proyectos de Desarrollo por la misma universidad. Correo electrónico: hm13048@ues.edu.sv ORCID: 0000-0001-9965-5469

** Doctor en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universitat Jaume I, Universidad de Valencia y Universidad Politécnica de Valencia. Profesor de Relaciones Internacionales y Coordinador de la Maestría en Gerencia de Proyectos Sociales y Planificación para El Desarrollo de la Universidad de El Salvador. Correo electrónico: lisandro.perez@ues.edu.sv ORCID: 0000-0002-4933-3768

Key Words: Ethics, Moral, Project management, values

TRABAJO RECIBIDO: 08/02/23 - TRABAJO ACEPTADO: 29/06/23

Introducción

Las actuales dinámicas y los crecientes desafíos vinculados a la gestión de intervenciones de desarrollo han demandado un mayor fomento de prácticas éticas en la funcionalidad de las organizaciones que las implementan. Estas prácticas son importantes, puesto que establecen una serie de elementos deseables que motivan el cumplimiento de reglas adecuadas y obligaciones que deben regir los rasgos de carácter, la conducta humana y las intenciones virtuosas para actuar en consecuencia (Petrick y Quinn, 1997), constituyendo así un factor trascendental para el éxito de dichas intervenciones. En tal sentido, el presente artículo identifica cómo puede ser gestionada la ética en la implementación de proyectos de cooperación internacional al desarrollo, así como la incorporación de sus principios en sus entidades ejecutoras.

Aguiló, Saavedra y Longás (2014), Figueroa (2015) y Culligan y Sherriff (2019) coinciden en que elementos como la dimensión del monitoreo, la transparencia y la rendición de cuentas han fomentado la necesidad de gestionar la cuestión ética en dichas entidades, derivando, de ello, el interés de indagar cómo atender esta práctica en el mandato social de las organizaciones promotoras de desarrollo¹.

Al respecto, autores como Obioma (2020) han abordado esta temática basando sus planteamientos en discusiones teóricas y filosóficas que comprenden aspectos como el significado de los valores y los dilemas éticos en las organizaciones y los proyectos de cooperación, bajo principios éticos que se enmarcan en las diferentes fases de los proyectos de cooperación. No obstante, este trabajo no pretende realizar un análisis filosófico de estos valores o dilemas, sino un abordaje sobre cómo la cuestión ética se interioriza e implementa, de manera práctica, en la gestión de las intervenciones de desarrollo y, por consiguiente, en el actuar de sus organizaciones ejecutoras para regular las conductas de los distintos participantes involucrados.

En base a lo expuesto, la pregunta de investigación de este estudio se enfoca en: conocer ¿cuál es la importancia de la ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo (CID)? y, en consecuencia, ¿cómo se integra la cuestión ética en dicha gestión? Estas preguntas buscan obtener respuestas mediante la identificación de la importancia asignada a estas prácticas, los valores o principios más relevantes asociados a ellas y las formas de implementarlas dentro de las organizaciones involucradas.

En la primera parte, denominada marco referencial, se establecen los postulados teóricos que abordan la importancia de la ética en la gestión de proyectos de cooperación para el desarrollo y en la cultura organizacional de sus entidades ejecutoras, así como sus valores y principios asociados. Seguidamente, en el apartado de metodología, se explica el tipo de muestreo realizado y el proceso de recolección de la información. Consecuentemente, se desarrolla un apartado denominado resultados y discusión, el cual aborda los principales valores sobre los que se basa la gestión ética en los proyectos y la forma en cómo se pueden regular estas buenas prácticas en las organizaciones, brindándoles así un significado a los resultados obtenidos. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, las cuales enfatizan la pertinencia de este estudio y su contribución a la adecuada gestión de intervenciones de cooperación internacional.

¹ Se entiende por organizaciones promotoras de desarrollo a las organizaciones del tercer sector que elaboran y ejecutan proyectos y programas para acabar con la pobreza, reducir desigualdades, apoyar colectivos vulnerables, entre otros desafíos, a nivel local, autonómico, estatal o global, de acuerdo con la definición de la Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas (2019).

1. Marco referencial

1.1. Ética y gestión de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo

Para llevar a cabo un enfoque integral sobre la incorporación de la ética en la gestión de intervenciones de desarrollo, es fundamental abordar, de manera precisa, las cuestiones conceptuales relacionadas a este proceso.

En la actualidad, el campo de actuación de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), comprendida como las actuaciones realizadas por actores públicos y privados entre países de diferentes niveles de renta, tiene, como objetivo principal, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los países en desarrollo (Álvarez Orellana, 2012). Para tal propósito, la CID se vale de diversas herramientas, siendo una de ellas los proyectos de desarrollo, a los cuales se refiere este estudio. En tal sentido, es importante aclarar que no existe una definición consensuada, estandarizada o única sobre la definición de esta herramienta o su gestión, sin embargo, diversos autores, han realizado aproximaciones concisas sobre ambos términos.

De acuerdo con Baum y Tolbert (1985), se define un proyecto como "un conjunto de inversiones, políticas institucionales y otras acciones diseñadas para alcanzar un objetivo específico de desarrollo (o una serie de objetivos) en un período determinado" (p.8), afirmación que resalta la necesidad de articular diferentes elementos para lograr los objetivos planteados. Esta noción demanda entonces el seguimiento de un proceso de pautas planificadas y organizadas para concretar dicha articulación, derivando, de ello, el uso del término "gestión de proyectos" (o project management). En tal sentido, la Association for Project Management (APM) define la gestión de un proyecto de desarrollo como "un proceso en el cual se definen, planifican, monitorean, controlan y entregan los proyectos para alcanzar los beneficios acordados" (APM, 2006, p.2).

En esta misma línea, el Project Management Institute (PMI)², líder en gestión de buenas prácticas internacionales en gestión de proyectos y el Project Management for NGOs (PM4NGOs), organización especializada en creación de metodologías de proyectos de desarrollo, añaden una nueva caracterización a estas definiciones.

Para el caso de los proyectos, estos son abordados como un esfuerzo realizado durante un tiempo determinado para crear un producto, servicio o resultado único, con el propósito de que sea sostenible (APM, 2006). De este modo, la gestión de estos esfuerzos implica organizar los recursos para lograr estos resultados y objetivos esperados, reconociéndose como la forma más eficiente de gestionar verdaderos cambios (APM, 2006; PM4NGOs, 2020).

A partir del análisis de estas definiciones, se puede inferir que la gestión de los proyectos de cooperación requiere una serie de elementos para lograr esos cambios deseados, siendo la ética uno de ellos.

² El enfoque del Project Management Institute (PMI), aunque está diseñado para la gestión de proyectos en entornos empresariales, puede ser pertinente en proyectos sociales de cooperación internacional (CID). El marco estructurado del PMI brinda una base sólida para la gestión de proyectos, con procesos y buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Además, su enfoque en resultados medibles es relevante para proyectos de cooperación que buscan impacto positivo y sostenible. La gestión eficiente de recursos limitados y la identificación y gestión de riesgos del PMI son especialmente útiles en contextos con recursos escasos y condiciones inciertas. Además, el reconocimiento global del PMI como estándar de gestión de proyectos facilita la colaboración y el intercambio de mejores prácticas. Aunque se debe adaptar a las características específicas de los proyectos de cooperación internacional, el enfoque del PMI puede mejorar la profesionalización y calidad de la gestión en estos proyectos.

Distintos autores abordan el concepto de ética en el contexto de los proyectos de cooperación al desarrollo. Figueroa (2013) la define como el conjunto de actitudes, normas éticas específicas y formas de evaluar las conductas morales de un grupo determinado. Por su parte, Helgadóttir (2008) la considera como un esfuerzo individual y colectivo para definir metas deseables que se convierten en obligaciones que guían el comportamiento humano y los rasgos de carácter. Además, Bredillet (2014) destaca que la ética es un conocimiento práctico basado en la acción y la experiencia, más que en un conocimiento teórico.

En síntesis, para dichos autores, la ética en la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo implica la presencia de actitudes, normas y evaluaciones morales, así como la existencia de metas deseables que orientan el comportamiento y el conocimiento fundamentado en la acción. Partiendo de estas disposiciones, es evidente que la dimensión ética cobra vital importancia en la cultura organizacional y laboral de las entidades ejecutoras de estos proyectos.

1.2. La importancia de la ética en las organizaciones promotoras del desarrollo

Las transformaciones del sistema internacional, la continua evolución de los paradigmas sobre el desarrollo y su propia naturaleza han ido moldeando a los distintos actores en este campo organizacional de la cooperación internacional. Estos constituyen un amplio y diverso número de agentes con mandatos y orígenes distintos, que encuentran una variada teorización en su clasificación.

Partiendo de las fuentes y los tipos de cooperación, Álvarez Orellana (2012) agrupa a los actores de la CID en: 1) gubernamentales: gobiernos (nacionales y locales) y organismos multinacionales y 2) no gubernamentales: empresas, ONG, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y universidades. De forma similar, Gómez y Sanahuja (1999) los abordan desde una clasificación institucional dual: 1) instituciones públicas: organizaciones internacionales, agencias de cooperación bilateral de los gobiernos y de las administraciones regionales y locales que cuentan con programas de cooperación e 2) instituciones privadas: empresas (con fines de lucro) y ONG, sindicatos, organizaciones de base y comités de solidaridad (sin fines de lucro). Sobre estas categorías, Pérez-Hernández (2020), partiendo de una asignación de roles, clasifica a estos actores gubernamentales/públicos y no gubernamentales/privados como 1) fuentes financieras, 2) agentes intermediarios y 3) instituciones ejecutoras de proyectos y programas.

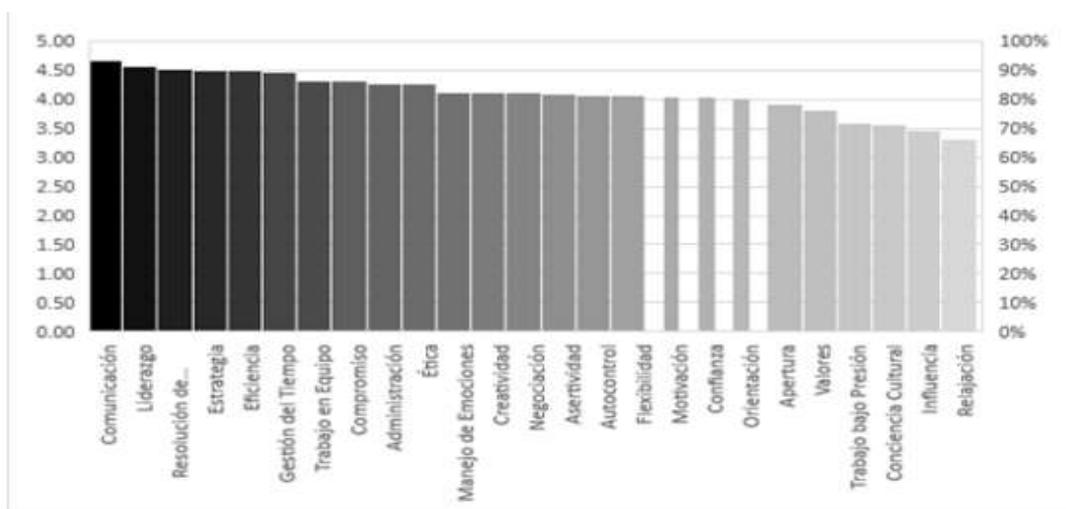
En el marco de estas categorías, las organizaciones promotoras de desarrollo a las cuales esta investigación hace referencia se localizan dentro de los actores no gubernamentales y/o privados, tales como ONG, OSC, fundaciones, entre otros, los cuales, además de conformar el denominado “tercer sector”, poseen aspectos distinguibles al resto de actores: 1) su naturaleza es privada y sin fines de lucro, 2) su creación responde a iniciativas ciudadanas y/o intereses de empresas que abordan aspectos sociales, 3) persiguen la inclusión social de grupos vulnerables y 4) su organización institucional y de jerarquía está basada en órganos de autogobierno y voluntariado (Ayuda en Acción, 2018).

Estas organizaciones promotoras de desarrollo llevan a cabo su labor a través de proyectos. En sus sedes, cuentan con profesionales encargados de la gestión de proyectos, quienes dirigen equipos dedicados a su implementación (PM4NGOs, 2020). Asimismo, el equipo del proyecto redacta propuestas, elabora planes, lleva a cabo actividades,

supervisa el progreso y evalúa el impacto de estas intervenciones de cooperación internacional. De acá se deriva la importancia de estudiar su comportamiento y cómo gestionan las cuestiones éticas en su operatividad.

En tal sentido, los estudios que tratan sobre la ética en la gestión de proyectos de CID, como el de Aguilar Escobar (2022), señalan la relevancia que estas organizaciones otorgan a la ética como parte de las habilidades interpersonales en la gestión de sus proyectos. Dicho estudio destaca que la ética está estrechamente relacionada con las habilidades blandas al afirmar que "el éxito de estos proyectos está fuertemente ligado a las habilidades interpersonales tanto del gerente del proyecto como de los equipos de trabajo" (p.94). En esta investigación, la dimensión ética obtuvo una aceptación del 84% sobre una importancia total del 100%, como se puede observar en la figura 1.

Figura 1. Promedio de calificación de habilidades blandas de mayor a menor.



Fuente: Aguilar Escobar (2022).

Según Aguilar Escobar (2022), la ética en la gestión de intervenciones de desarrollo se relaciona con factores como la neutralidad en relación con los conflictos de interés, para evitar influir en las decisiones, los resultados y la transparencia de las contrataciones necesarias en los proyectos.

Otro estudio relevante es el realizado por AdaptiveWork (2021), el cual destaca que la ética también promueve la responsabilidad, el monitoreo y la rendición de cuentas, así como la transparencia y la claridad en la asignación de responsabilidades en los equipos de trabajo, lo cual permite que estos sean conscientes de los resultados esperados de ellos. Sin embargo, autores como Román (2012) sostienen que la ética en estas organizaciones no se limita solo a la buena voluntad destacada por AdaptiveWork (2021), sino que debe trascender hacia la responsabilidad, la rendición de cuentas y la evaluación, con el objetivo de garantizar la efectividad de las intervenciones.

En concordancia con lo expuesto, otro estudio realizado por Grigoropoulos (2019) sostiene que la ética desempeña un papel fundamental al promover el trabajo hacia objetivos y estándares comunes, así como una visión compartida. Esto mejora el desempeño organizacional y, en consecuencia, el éxito del proyecto. Estas ideas se complementan con los planteamientos de Xu y Smyth (2023), quienes hacen hincapié en

la importancia de la práctica de la ética organizacional como un medio para el crecimiento mutuo. Esto implica desarrollar interacciones positivas, fomentar creencias compartidas y llevar a cabo prácticas éticas entre las personas involucradas.

Es en este contexto que adquiere importancia el sistema de valores y principios que sustenta la gestión de proyectos de desarrollo, ya que estos se convierten en directrices, tanto a nivel personal como institucional, que deben ser implementadas en una organización comprometida éticamente.

1.3. Valores y principios

Para el caso de la gestión de proyectos de desarrollo, la ética está relacionada con diversos valores y principios.

En cuanto a los valores, obras como las de Pineda y Cárdenas (2007) definen estos como “un grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer necesidades o proporcionar bienes y deleites” (p.9). En esa misma línea, Vargas Cordero (2004) también puntualiza a los valores como “el conjunto de expresiones y actitudes expresadas por los individuos, basadas en principios personales considerados positivos o negativos, que dan un sentido y rigen las decisiones y el actuar del ser humano” (p.100). Como es evidente, en ambos casos se declaran que los valores surgen como parámetro reflexivo cuando surgen problemas éticos. Aunado a las disposiciones previas, “los valores representan las normas justas e ideales de comportamiento y decisiones sobre las que descansa el clima organizacional como un modo de vida gerencial e integral” (Valbuena, Morillo y Salas, 2006, p.62).

Por otra parte, de acuerdo con Pineda y Cárdenas (2007), los principios hacen referencia a las normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta. En síntesis, se podría advertir que los valores se encuentran dentro de los principios generales, siendo estos últimos los que guían la acción social y se encuentran interrelacionados de manera recíproca, constituyendo un estándar normativo (Sison, Ferrero y Guitán, 2018).

Con base en estas ideas, se reconoce que la selección de principios y valores dependerá del trabajo que desempeñen las organizaciones, sin perjuicio que existan criterios de comunes que se aplican en diversas organizaciones (Olivos, 2011). Esto refleja un proceso de construcción social y cultural donde se establece una noción individual de lo que es correcto o incorrecto, que luego se extiende a nivel colectivo e institucional. Estos principios y valores se convierten en parámetros de actuación que guían los objetivos y acciones de la organización.

2. Metodología

El objetivo de este artículo es analizar la importancia de la ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo (CID) y explorar cómo se integra la ética en dicha gestión, considerando los valores y principios asociados a su implementación en las organizaciones. Para ello, se llevó a cabo una investigación descriptiva de naturaleza cualitativa, basada en la revisión de la literatura especializada sobre ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo y ética empresarial.

La relevancia de la ética empresarial se destaca debido a que cuenta con un cuerpo más robusto en investigación aplicada a la cuestión ética a nivel organizacional y

que puede adaptarse a la gestión organizacional del tercer sector (Ayuda en Acción, 2018). Sin perjuicio de lo anterior, en la actualidad, de acuerdo con Olivos (2011), un amplio número de fundaciones desarrollan proyectos de desarrollo en el marco de iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y reciben financiamiento de empresas privadas.

Para la selección de esta bibliografía, se establecieron cuatro criterios importantes. En primer lugar, se consideró la pertinencia y la relevancia de los materiales en relación con la temática de ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo y ética empresarial. Se seleccionaron, exclusivamente, aquellas publicaciones que abordaran estos temas. En segundo lugar, se tuvo en cuenta la accesibilidad y disponibilidad de la información relacionada con estas temáticas. Se realizaron búsquedas en buscadores académicos utilizando palabras clave como "ética", "gestión de proyectos" y "ética empresarial". Se consultaron artículos de investigación, opiniones especializadas, libros, manuales, informes institucionales, trabajos de fin de grado y tesis doctorales. El tercer criterio se refirió a la diversidad sectorial. Se seleccionó bibliografía que abordara diferentes contextos temáticos, estudios y experiencias que relacionaran la ética con la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo. Por último, se consideró la rigurosidad académica. Se realizó un exhaustivo análisis y revisión de las fuentes consultadas para asegurar que los enfoques provinieran de autores especializados en el tema y fuentes académicas confiables.

Respecto a la muestra bibliográfica seleccionada que aborda o vincula la ética y la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo, tomados en cuenta para esta investigación, se encuentran doce (12) artículos científicos, seis (6) artículos de opinión especializada, diez (10) libros especializados, dos (2) manuales, dos (2) informes institucionales, un (1) trabajo de fin de grado y un (1) trabajo de investigación doctoral. Dicha muestra fue seleccionada a partir de los criterios anteriormente mencionados, dando como resultado un total de treinta y cuatro (34) fuentes bibliográficas, las cuáles son abordadas en los diferentes apartados de la investigación.

Después de revisar la bibliografía identificada, se creó un marco de categorías de análisis para los principales principios y valores encontrados. Este marco permitió relacionar estas conceptualizaciones con las acciones éticas identificadas como buenas prácticas. Los resultados se presentan organizados por principios identificados, de los cuales se extraen conclusiones relevantes.

3. Resultados y discusión

3.1. Valores más recurrentes en la literatura sobre la ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo

Partiendo de los criterios de selección previos, la literatura consultada coincide que las organizaciones de desarrollo deben llevar a cabo sus prácticas basadas en principios y valores que formen parte de un marco ético de actuación para sus colaboradores. Por lo tanto, la gestión ética comienza al identificar los valores y principios más relevantes para las organizaciones en los proyectos y áreas en las que se aplican. De las treinta y cuatro (34) referencias identificadas, trece (13) autores identifican los valores y principios más frecuentes a considerar en la dimensión ética organizacional, como puede observarse en la Tabla 1.

Tabla 1. Valores y principios abordados en la cooperación de proyectos de CID según la literatura seleccionada.

Valores y principios	Autores	Ideas
Respeto	Aguiló, <i>et al.</i> (2014) Figueroa (2013) Culligan y Sherriff (2019) Pineda y Cardenas (2007)	Relacionado a garantizar el cumplimiento de los derechos de los stakeholders, el medioambiente, la democracia y los principios de la sociedad civil para generar confianza.
Justicia/Justicia en las relaciones	Aguiló <i>et al.</i> , (2014) Olivos (2011) Castro Silva (2015) Gómez y Sanahuja (1999)	Valor que fomenta la credibilidad en las organizaciones como responsabilidad hacia los involucrados.
Confianza	Kliem (2012) Aguiló, <i>et al.</i> (2014) Figueroa (2013) Pineda y Cardenas (2007)	Valor importante entre los miembros de la organización y stakeholders, y se obtiene a través del cumplimiento de lo que se promete.
Responsabilidad	PMI (2006) Figueroa (2013) Grigoropoulos (2019)	Valor relacionado al cumplimiento de lo prometido y lo que se espera, así como de responder a las decisiones realizadas.
Integridad /Integridad en la conducta	Kliem (2012) Aguiló, <i>et al.</i> (2014) Ayuda en Acción (2018) Grigoropoulos (2019)	Valor asociado a lo que piensan las personas y cómo esto se ve reflejado en la práctica en los proyectos.
Lealtad en los compromisos	Figueroa (2013) Aguiló, <i>et al.</i> (2014) Aguilar Escobar (2022)	Relacionado al cumplimiento de lo que respecta al gestor profesionalmente sin que exista un ámbito legal de por medio.
Privacidad y confidencialidad	Kliem (2012) Culligan y Sherriff (2019) Grigoropoulos (2019)	Privacidad de la información tanto en la organización ejecutora como en la protección de datos en las fases del proyecto.
Equidad	Figueroa (2013) PMI (2006) Obioma (2020)	Desde un ámbito general, se trata sobre el valor que cada stakeholder posee. Desde la perspectiva del Project Manager, se trata de la toma de decisiones de manera imparcial.
Honestidad	Kliem (2012) PMI (2006) Obioma (2020)	La necesidad de ser objetivos con los datos del proyecto que se manejan y realizar las declaraciones basadas en datos y hechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar Escobar (2022); Aguiló *et al.*, (2014); Ayuda en Acción (2018); Castro Silva (2015); Culligan y Sheriff (2019); Figueroa (2013); Gómez y Sanahuja (1999); Grigoropoulos (2019); Kliem (2012); Obioma (2020); Olivos (2011); Pineda y Cardenas (2007) y PMI (2006).

Como se puede apreciar en la Tabla 1, cada uno de los valores asociados a la gestión de proyectos en organizaciones promotoras de desarrollo busca ser implementado de manera práctica y convertirse en una característica institucional. A continuación, se desarrollarán estos resultados.

3.1.1. Respeto

Los hallazgos de la investigación realizada por Aguiló *et al.* (2014) y Pineda y Cardenas (2007) resaltan la importancia de respetar a los interesados, promover la

democracia, proteger los derechos humanos y preservar el medio ambiente. Estos aspectos no se limitan únicamente a cuestiones internas y administrativas dentro de las organizaciones (Culligan y Sherriff, 2019).

Por otro lado, Figueroa (2013) sostiene que el respeto debe tenerse en cuenta en las cuestiones administrativas relacionadas con la inclusión, valorando a las personas y reconociendo que todas pueden aportar algo positivo al proyecto desde una perspectiva técnica. Siguiendo esta línea administrativa y sin descuidar los recursos, el PMI (2006), en su Código de Ética, define que el respeto promueve la confianza, la seguridad y la excelencia en el desempeño de las acciones al fomentar la cooperación mutua. El objetivo es crear un entorno donde se aprecien las diversas perspectivas y puntos de vista.

Por lo tanto, el respeto no solo implica una relación directa entre las personas, sino también hacia los procesos administrativos y otros principios que garantizan una mejor supervisión en los proyectos y en las instituciones, como el carácter democrático y la pluralidad.

3.1.2. Justicia

Aguiló *et al.* (2014) señalan que la justicia se refleja en las relaciones interpersonales dentro de la organización. En este sentido, Olivos (2011) sostiene que estas entidades asumen una responsabilidad institucional y que su legitimidad y credibilidad dependen de cómo respondan a las demandas planteadas. Por su parte, Castro Silva (2015) y Gómez y Sanahuja (1999) enfatizan que la justicia es un valor fundamental en la toma de decisiones y en la gestión de proyectos de desarrollo.

Con base en lo expuesto, se puede inferir que la justicia en las relaciones organizacionales y en la toma de decisiones es esencial para la legitimidad y credibilidad de las instituciones. Actuar con equidad y responder a las demandas de manera proporcional y responsable generaría mayor confianza y veracidad ante los stakeholders implicados en los proyectos de CID.

3.1.3. Confianza

Kliem (2012) retoma la confianza como un factor que debe estar presente en todos los niveles de un proyecto y en la interlocución de las distintas partes interesadas. No obstante, otros autores abordan la confianza de una manera distinta.

Para Aguiló *et al.* (2014) y Pineda y Cardenas (2007) la confianza constituye un medio para aumentar el prestigio de la institución. De igual forma, Figueroa (2013) plantea formas de obtener este valor, tales como: (a) cuando no se tiene permitido hacer propuestas económicas inapropiadas que inviten a pensar que quien las realiza toma ventaja de su posición, (b) se cumple con lo que se promete, (c) cuando existen propuestas y soluciones, y, (d) cuando se transmiten toda la información útil.

Por consiguiente, para estos autores, la confianza es un factor clave en la gestión de intervenciones de desarrollo, se reconoce su importancia en todos los niveles de un proyecto y en las relaciones entre las partes interesadas. La confianza no solo aumenta el prestigio de una institución, sino que se construye a través de acciones como cumplir promesas, presentar soluciones y transmitir información transparente.

3.1.4. Responsabilidad

En la gestión de proyectos, según Figueroa (2013), la responsabilidad se refiere a la capacidad del gestor para asumir las consecuencias de sus acciones y acompañar al cliente hasta el final del proceso. De igual forma, para Grigoropoulos (2019) es importante delimitar y aclarar las responsabilidades de cada individuo para tener un control adecuado de las tareas asignadas. El PMI (2006) también destaca la importancia de asumir la responsabilidad por las decisiones y acciones tomadas, así como por las consecuencias resultantes. En consecuencia, ambos autores concuerdan en que, en los proyectos de cooperación, la responsabilidad implica la delimitación de entregables y acciones, y las personas involucradas deben asumir las consecuencias de los resultados.

3.1.5. Integridad

Para Kliem (2012), la integridad está relacionada a factores que se reflejan en la forma en cómo piensan las personas, afirmando que las personas con integridad reflejan una coherencia entre creencias y valores al hacer siempre lo correcto.

En concordancia con los postulados de Kleim (2012), Aguiló *et al.* (2014) y Grigoropoulos (2019), también asocian la integridad con factores de buena conducta. En consecuencia, la literatura refleja que la integridad en los proyectos conlleva a la formación de personas con honradez y rectitud en sus compromisos y quehaceres dentro de los proyectos, generando así lazos de confianza entre el personal de las organizaciones.

3.1.6. Lealtad

Según Aguiló *et al.* (2014), la lealtad se basa en los compromisos hacia terceros. De manera similar, Figueroa (2013) y Aguilar Escobar (2022) describen al gestor leal como aquel que cumple con sus deberes profesionales hacia sí mismo y hacia terceros. Este autor aborda este valor no solo desde una perspectiva legal, sino también en cumplir con lo acordado sin que exista una obligación legal. Entre las normas no escritas, Figueroa (2013) sugiere evitar hablar de forma inapropiada sobre superiores o terceros, no revelar información del proyecto que no deba ser escuchada por superiores o clientes, y cumplir todos los compromisos, sean contractuales o no.

La lealtad, por lo tanto, desempeña un papel crucial en los proyectos al fomentar el compromiso de cada individuo con los objetivos, incluso en ausencia de una obligación legal, y se fundamenta en el respeto hacia los demás.

3.1.7. Privacidad

Según Kliem (2012), tanto a nivel organizacional como individual, se debe garantizar la privacidad y confidencialidad. Por su parte, Culligan y Sherriff (2019) y Grigoropoulos (2019) enfatizan la importancia de la privacidad en los procedimientos implícitos del monitoreo y evaluación de proyectos, asegurando la confidencialidad de las opiniones de los participantes y el manejo adecuado de los datos en su recolección y almacenamiento.

Por tanto, la privacidad se relaciona con la protección de los stakeholders y el adecuado tratamiento de los datos en la ejecución y monitoreo de los proyectos, estableciendo límites claros sobre la comunicación y gestión de información de los involucrados.

3.1.8. Equidad

En la literatura, el valor de la equidad es visualizado desde una doble óptica. Por un lado, se asocia al valor que tienen los stakeholders, en el proyecto, para lo cual, Figueroa (2013) expresa que “ser equitativo es hacer justicia a todas las partes en virtud de la estima del valor que cada una de ellas encierra por lo que aporta” (p.117). Por otro lado, la equidad se relaciona con las responsabilidades del Project Manager, quien debe tomar decisiones, evaluar y actuar de manera objetiva e imparcial (PMI, 2006, Obioma, 2020).

Por lo tanto, la equidad estaría relacionada al hecho de ser justos, fomentando la igualdad de oportunidades para cada uno sin priorizar a unos sobre otros, reconociendo los aportes de cada miembro dentro de las organizaciones y verificando los resultados según sus condiciones.

3.1.9. Honestidad

La honestidad es un valor fundamental presente en todas las etapas del proyecto (Kliem, 2012 y Obioma, 2020) y debe ser practicada en las organizaciones. Una muestra de esto es el compromiso del Project Management Institute (PMI, 2006) de no realizar “declaraciones engañosas, medias verdades o retener información relevante” (p.6). Este enfoque ha impulsado a las organizaciones a reflejar de manera imparcial y sincera los datos, generando confianza en las relaciones establecidas. Además, se puede inferir que la disponibilidad de información clara fortalece los procesos de toma de decisiones en el proyecto.

3.2. Valores y principios éticos en los proyectos de desarrollo: aplicación práctica y dilemas éticos

Como se ha evidenciado en el enfoque de este estudio, la responsabilidad de aplicar los valores y principios éticos en la gestión de los proyectos de cooperación internacional recae principalmente en las entidades ejecutoras. Por tanto, de acuerdo con Bermúdez de Castro (2019), la forma común en la que una institución de cooperación puede demostrar la incorporación de la ética en su actuación es mediante la elaboración de una guía de evaluación ética (o Código de Conducta) que integre estos principios y valores, los cuales coinciden con los señalados en esta investigación. En este sentido, la literatura ha presentado algunos casos prácticos en los que las organizaciones promotoras de desarrollo han demostrado su aplicación en sus iniciativas de desarrollo.

Un ejemplo de estos casos es la Iniciativa Spotlight, creada en El Salvador en 2009, que se enfocó en prevenir la violencia feminicida y el feminicidio. Dicho esfuerzo fue implementado por diversos actores, incluyendo organizaciones de la sociedad civil nacionales y de base, así como ONG nacionales e internacionales. Según su informe descriptivo final, uno de los elementos clave que guió su implementación fue la consideración ética, lo cual se evidenció en la creación de un Código de Ética (o Código de Conducta) adecuado a los casos atendidos por todas las instituciones involucradas. Esto fue un factor que potenció los resultados y favoreció el cumplimiento del principio de no dejar a nadie atrás (Iniciativa Spotlight, 2023).

Otro ejemplo práctico es el Proyecto "85185 Educación de Calidad para la Paz y la Equidad", ejecutado por la Secretaría de Educación Distrital (SED) en Colombia, en colaboración con otros actores gubernamentales y no gubernamentales durante el periodo

2015-2016. Según su informe final, una de las actividades incluía la actualización del Código de Ética de dicha institución, lo cual implicó un proceso de acompañamiento técnico con el objetivo de internalizar los valores y principios éticos abordados en este estudio (PNUD, 2016).

Por otro lado, la literatura también ha revelado casos en los que dichos valores y principios se han visto tensionados, principalmente debido al incumplimiento de estas entidades ejecutoras de proyectos. Esta situación se reflejó en una de las intervenciones de asistencia humanitaria llevadas a cabo por Oxfam en Haití durante el año 2011. Según Oxfam (2018), un grupo de hombres del personal de la organización fue acusado de abuso y explotación de trabajadoras sexuales, un acto inaceptable que va en contra de los altos estándares éticos de la institución y, por ende, de sus valores y principios. Además, investigaciones periodísticas también han expuesto situaciones en las que estos valores y principios se han visto tensionados, como las denuncias presentadas contra World Vision Australia por casos de corrupción y nepotismo por parte de su personal, lo cual, según Cornish (2020), contraviene el Código de Conducta del Consejo Australiano para el Desarrollo Internacional (ACFID), el principal organismo de las ONG internacionales de Australia.

3.3. Mecanismos de gestión ética en las organizaciones promotoras de desarrollo

Una vez se han identificado los valores fundamentales para la gestión ética y se han analizado algunos casos prácticos, la revisión bibliográfica resalta la importancia de implementar prácticas éticas en las organizaciones que llevan a cabo proyectos de cooperación al desarrollo. Estas prácticas éticas pueden manifestarse y ser aplicadas a través de diversos mecanismos, los cuales están establecidos en instrumentos que implican una observación, supervisión y evaluación continua por parte de todos los involucrados. La Tabla 2 resume estos mecanismos de gestión ética que las organizaciones pueden incorporar según la literatura consultada.

Tabla 2. Mecanismos de gestión ética en las organizaciones promotoras de desarrollo.

Mecanismo	Autores	Definición o función que desempeña
Códigos éticos o de conducta.	Aguiló, <i>et al.</i> (2014).	Documentos formales que contienen los valores y lineamientos a seguir para todas y todos los involucrados.
	Pineda y Cárdenas (2007).	No tiene un propósito de castigar a los infractores, sino establecer estándares de desempeño y comportamientos.
	Valbuena, <i>et al.</i> (2006).	Contribuyen a la obtención de fines colectivos y lineamientos al integrar acciones y formas de comportamientos determinadas.
	Kliem (2012).	Proporciona principios a los profesionales para lidiar con problemáticas y responsabilidad jurídica dentro de la organización.

	Olivos (2011).	Documentos donde se expresa la voluntad y los principios de la institución para el interés de todos los stakeholders.
Reconocimiento e integración de los valores en la cultura organizativa.	Lozano (2005).	Valores fundamentales que se expresan en la visión de la institución, pero además identifican prácticas y modelos de gestión en las organizaciones.
	Olivos (2011).	Nivel de abordaje para cuestiones comunes respondiendo a derechos, valores o actitudes universales para que las organizaciones partan de un entramado normativo cultural y jurídico que les son propios, dependiendo de sus condiciones.
	Valbuena <i>et al.</i> (2006).	Identificación de la función de la organización con sus responsabilidades y perseverancia de la labor que ejercen en el trabajo, caracterizada por un sistema de principios.
Mecanismo de retroalimentación y respuesta.	Culligan y Sherriff (2019).	Creación y gestión de líneas de comunicación de los stakeholders para recibir respuesta a sus sugerencias e inquietudes, designando responsabilidades específicas y manejando temas y dilemas que puedan ocurrir.
	Kliem (2012).	Acciones y mecanismos para proveer la respuesta correcta ante situaciones o dilemas éticos.
Auditorías o evaluaciones.	Aguiló, <i>et al.</i> (2014).	Sistema utilizado para garantizar el buen manejo que las ONG efectúan de los diferentes recursos que puedan obtener.
	Olivos (2011).	Mecanismo para medir la eficiencia, eficacia y acrecentar el capital social. También, se entiende como la valoración del cumplimiento del contrato en un aspecto moral para verificar lo que se dice, se acordó y lo que se realizó.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguiló *et al.*, (2014), Valbuena *et al.*, (2006), Kliem (2012), Culligan y Sherriff, (2019), Olivos (2011), Pineda y Cárdenas (2007), Lozano (2005).

Después de una revisión exhaustiva sobre los mecanismos de gestión ética, se ha observado que el mecanismo más frecuentemente mencionado en la literatura es la implementación de códigos éticos o de conducta en las organizaciones, especialmente en relación con las acciones de su personal. Sin perjuicio de que los proyectos de CID tienen una finalidad no lucrativa distinta a los proyectos de inversión económica de tipo empresarial, es crucial examinar los principales temas tratados en estos códigos, ya que, según los resultados obtenidos, contribuyen a dotar a las organizaciones promotoras de desarrollo de credibilidad y legitimidad. Por tanto, la finalidad lucrativa o sin fines de lucro es indistinta del imperativo ético de los agentes relacionados (Kliem, 2012; Culligan y Sherriff, 2019 y Olivos, 2011).

La Tabla 3 resume los temas comúnmente abordados en los Códigos de Ética de estas organizaciones.

Tabla 3. Contenidos generales de un Código de Ética.

Contenidos generales de un Código de Ética	Explicación
Carácter para abordar situaciones o dilemas adversos	Se refiere a los rasgos de carácter que debe tener el personal vinculados con la honestidad, el juicio y el sentido de lo bueno y lo malo cuando surge una situación ética de transgresión y la capacidad de abordar los problemas.
Profesión	Los Códigos de Ética deben plasmar una necesidad de mejora en las carreras y áreas de trabajo, principalmente, del Project Manager, involucrándose en los temas relacionados a sus carreras, que estén documentados y que se esté al tanto de las innovaciones para que no se vean afectados ante dilemas éticos que puedan surgir.
Competencia	En este apartado, las organizaciones plasman el conocimiento teórico y práctico requerido para trabajar en la gestión de proyectos de desarrollo, haciendo referencia a las competencias en habilidades técnicas y blandas.
Cuidado	Se refiere a las exigencias del código en cuanto al cuidado de los recursos tangibles o no tangibles del proyecto. Recursos como los datos y la propiedad intelectual son más difíciles de rastrear, lo cual requiere un mayor cuidado que debe ser evidenciado en la normativa.
Confidencialidad	Se refiere a la no revelación de información confidencial del proyecto a quien no esté autorizado a conocerla. Generalmente, los Códigos establecen una inviolabilidad de información de la organización y el proyecto de desarrollo.
Comunicación	Los Códigos deben establecer canales oficiales de comunicación de información a cualquiera de las partes del proyecto de forma neutral, objetiva y que sea de confianza, para gozar de la credibilidad y transparencia requerida.
Interés en los stakeholders	El Código debe fomentar el trato respetuoso hacia los diferentes stakeholders del proyecto, reconociendo que se debe trabajar, de forma conjunta, para alcanzar un mismo objetivo sin estereotipos de ningún tipo, para que no pase a asuntos legales.
Conducta	La conducta se establece en el Código en dos niveles: el personal del Project Manager y las demás personas del proyecto. Las acciones y pensamientos del Project Manager deben mostrar el camino correcto a lo largo del proyecto, pero a la misma vez, se debe exigir una buena conducta a los miembros del equipo.
Compromiso	Se trata del compromiso que se debe adquirir en cuanto a las funciones designadas en el desarrollo del proyecto, vinculado con tiempos, energías, habilidades y conocimientos para alcanzar el éxito de este.
Cumplimiento	Todos los stakeholders deben seguir las leyes, regulaciones, políticas y procesos que ha establecido el proyecto. Si estos no se cumplen, pueden existir repercusiones legales, financieras o de reputación que afectarán los impactos de los distintos niveles del proyecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Kliem (2012).

Además de los Códigos éticos o de conducta, Culligan y Sherriff (2019) expresan que una buena práctica de gestión ética es la identificación o reconocimiento de los valores, partiendo con el hipotético caso en que las organizaciones no hayan realizado esta importante identificación en su misión o valores, o que aún estén en proceso de creación.

Por último, es importante destacar la relevancia otorgada a los mecanismos de retroalimentación y respuesta en los proyectos, los cuales desempeñan un papel fundamental en la regulación de conductas y prácticas, y en la promoción de valores como la responsabilidad, el respeto y la privacidad, entre otros aspectos mencionados anteriormente. En este sentido, las auditorías o evaluaciones en los proyectos se basan en el monitoreo y la evaluación, y constituyen mecanismos de autorregulación ética en las ONG (Aguiló *et al.*, 2014). Estas prácticas en las organizaciones contribuyen a evaluar diversos resultados, no solo en los proyectos, sino también en cuanto a entregables, responsabilidades y otros componentes.

Conclusiones

El presente estudio ha realizado una identificación exhaustiva de los valores y principios éticos que juegan un papel fundamental en las organizaciones dedicadas a promover el desarrollo y en la implementación de proyectos de cooperación internacional. Se ha enfatizado la importancia de lograr una alineación entre la dimensión ética a nivel individual de los colaboradores y la dimensión institucional de la organización, como parte integral de su estructura de gobernanza en el desarrollo de iniciativas de desarrollo.

Los resultados obtenidos a partir de la revisión de la literatura ofrecen una descripción inicial detallada para el análisis y la articulación de la dimensión ética en estas organizaciones, y proporcionan una aproximación práctica a la gestión de valores y principios fundamentales como el respeto, la justicia, la confianza, la responsabilidad, la integridad, la lealtad, la privacidad, la equidad y la honestidad. Estos valores se convierten en pilares esenciales que sustentan el accionar de las organizaciones, permitiendo establecer relaciones sólidas y éticas tanto internamente como con las comunidades con las que trabajan.

Asimismo, el estudio destaca los principales mecanismos de gestión ética, poniendo especial énfasis en la implementación de códigos de ética que establecen pautas claras para el comportamiento ético de todos los actores involucrados. Además, se resalta la importancia de la identificación de los valores organizacionales, que actúan como guía para la toma de decisiones y la implementación de políticas coherentes. La retroalimentación y respuesta efectiva se destacan como mecanismos esenciales para mantener una gestión ética sólida, permitiendo corregir desviaciones y mejorar continuamente las prácticas en línea con los valores y principios establecidos. Asimismo, las auditorías y evaluaciones periódicas se reconocen como herramientas clave para asegurar la integridad y la transparencia en el accionar de las organizaciones promotoras de desarrollo.

Es importante señalar que este estudio constituye un punto de partida para futuras investigaciones relacionadas con la gestión ética en el ámbito de la cooperación internacional. Además, sirve como una plataforma para identificar y promover buenas prácticas, fomentando su implementación en una cultura organizacional deseable que ponga en el centro los valores éticos y contribuya a un desarrollo sostenible y equitativo.

Referencias Bibliográficas

ADAPTIVEWORK. (2021). *Ethics & Project Management: What You Need to Know*. <https://blog.planview.com/ethics-project-management-what-you-need-to-know/>

AGUILAR ESCOBAR, L. R. (2022): “Las habilidades blandas en la Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo”, *Revista Relaciones Internacionales, edición especial*, (1), 87-113. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/reinter/article/view/2255>

AGUILÓ, M., SAAVEDRA, I., & LONGÁS, J. (2014). Los sistemas de autorregulación ética en las organizaciones no gubernamentales (ONG). *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, (24), 253-27. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=135043652012>

ÁLVAREZ ORELLANA, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de Rioja – REDUR*, 10, 285-309. <https://doi.org/10.18172/redur.4115>

APM. (2006). *Body of Knowledge*. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/87881/2/APM-BOK%205th%20Edition.pdf>

Ayuda en Acción. (2018). *¿Qué es el tercer sector?* <https://ayudaenaccion.org/blog/solidaridad/que-es-el-tercer-sector/>

BAUM, W. C., & TOLBERT, S. M. (1985). *La inversión en desarrollo: lecciones de la experiencia del Banco Mundial*. Madrid, España: Editorial Tecnos for the World Bank.

BERMÚDEZ DE CASTRO, B. (2019). *Una perspectiva ética para una nueva Cooperación Internacional: El caso del CAD* (Tesis de fin de grado). Universidad Pontificia de Comillas (ICADE), Madrid. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/28039>

BREDILLET, C. (2014). Ética en la gestión de proyectos: algunas reflexiones aristotélicas. *Revista Internacional de Gestión de Proyectos en la Empresa*, 7(4), 548-565. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-08-2013-0041>

CASTRO SILVA, H. F. (2015). Consideraciones Éticas en la Gestión de Proyectos. Análisis de contexto. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 10(2), 44-60. [http://www.spentamexico.org/v10-n2/A4.10\(2\)44-60.pdf](http://www.spentamexico.org/v10-n2/A4.10(2)44-60.pdf)

CORNISH, L. (2020). *World Vision Australia corruption allegations: What's happening and lessons for NGOs*. <https://www.devex.com/news/world-vision-australia-corruption-allegations-what-s-happening-and-lessons-for-ngos-96729>

CULLIGAN, M., & SHERIFF, L. (2019). *GUÍA MEAL DPro: Monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizajes para profesionales en proyectos de desarrollo*. <https://www.odaaid.org/wp-content/uploads/2021/02/MEALDPro.pdf>

FIGUEROA, M. S. (2013). *Gestionando éticamente proyectos*. Barcelona, España: Ediciones UPC.

GÓMEZ, M., & SANAHUJA, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, España: CIDEAL.

GRIGOROPOULOS, J. E. (2019). The role of ethics in 21st Century Organization. *International Journal Progressive Education*, 15(2), 167-175. <https://doi.org/10.29329/ijpe.2019.189.12>

HELGADÓTTIR, H. (2008). La dimensión ética de la gestión de proyectos. *Revista Internacional de Gestión de Proyectos*, 26(7), 743-748. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2007.11.002>

Iniciativa SPOTLIGHT. (2023), Informe descriptivo final del programa. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-06/spotlight - informe descriptivo final de programa.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-06/spotlight_-_informe_descriptivo_final_de_programa.pdf)

KLIEM, R. L. (2012). *Ethics and Project Management*. Nueva York, Estados Unidos: Publicaciones de Auerbach. <https://doi.org/10.1201/b11213>

LOZANO, J. M. (2005). Un abordaje para la ética organizacional. *Revista Economía & Gestão*, 5(9), 19-34. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/56>

OBIOMA, I. S. (2020). Some ethical principles and dilemmas to consider while managing development projects. *International Journal of Humanities, Art and Social Studies*, 5(4), 1-5. <https://airccse.com/ijhas/papers/5420ijhas01.pdf>

OLIVOS, A. R. (2011). *Ética de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. Un análisis de su responsabilidad moral en el marco de una ética del desarrollo de los pueblos* (Tesis doctoral). Universitat de València y Universitat Jaume I de Castellón, Valencia. <https://core.ac.uk/reader/71025490>

OXFAM. (2018). *Pronunciamento sobre el caso en Haití y sobre nuevas denuncias de que personal de Oxfam usó trabajadoras sexuales en Chad en 2006*. <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/pronunciamento-sobre-el-caso-en-haiti-y-sobre-nuevas-denuncias-de-que-personal-de>

PÉREZ-HERNÁNDEZ, L. (2020). *Catálogo de Fuentes de Cooperación Internacional para Organizaciones del Tercer Sector*. San Salvador, El Salvador: Aequus Editorial.

PETRICK, J.A., & QUINN, J.F. (1997). *Management Ethics: Integrity at Work*. California, Estados Unidos: Publicaciones de Sage.

PINEDA, E. S., & CÁRDENAS, J. A. (2007). *Ética en las Organizaciones*. Ciudad de México, México: McGraw-Hill.

PMI. (2006). *Code of Ethics and Professional Conduct*. <https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/ethics/pmi-code-of-ethics.pdf?v=6af21906-e593-4b63-8cee-abeb4137f41d&la=en>.

PM4NGOS. (2020). *Project DPro: Guía de Gestión de Proyectos para Profesionales del Desarrollo*. <https://www.odaid.org/wp-content/uploads/2021/02/PMDPro.pdf>

PNUD. (2016). *Informe final Proyecto 85185 Educación de Calidad para la Equidad y la Paz*. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/85185InformeFinalNotsubmitted.pdf>

Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas. (2019). *Las ONG ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.pactomundial.org/wp-content/uploads/2019/05/Las-ONG-ante-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible.pdf>

ROMÁN, B. (2012). La ética de las organizaciones no gubernamentales por el desarrollo (ONGD) y los nuevos roles de la sociedad civil. En Castro, G., y Casares, M. (Ed.), *Cambio Social y Cooperación en el Siglo XXI* (pp. 32-43). Barcelona, España: Fundación Intervida.

SISON, A. J., FERRERO, I., & GUITIÁN, G. (2018). *Business Ethics: A Virtue Ethics and Common Good Approach*. <https://doi.org/10.4324/9781315277851>

VALBUENA, M., MORILLO, R., & SALAS, D. (2006). Sistema de valores en las organizaciones. *Omnia*, 12 (3), 60-78. <https://www.redalyc.org/pdf/737/73712303.pdf>

VARGAS CORDERO, Z. R. (2004). Desarrollo moral, valores y ética; una investigación dentro del aula. *Revista Educación*, 28(2), 91-104. <https://www.redalyc.org/pdf/440/44028206.pdf>

XU, J., & SMYTH, H. (2023). La ética del cuidado y bienestar en la empresa de proyectos: de la instrumentalidad a la racionalidad. *Revista Internacional de Gestión de Proyectos*, 41(1). <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2022.11.004>

Cómo citar:

MACHADO, J. J. y PEREZ-HERNANDEZ L. (2023). La ética en la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 37 (Jul-Dic), 82-100

RESEÑA

Saavedra, O. y Da Silva, C. (Orgs.) (2022). *Las tramas de la Unidad en Nuestramérica: aportes para pensar la integración*. Ediciones Z, Rosario, Universidad Nacional de Rosario

Para iniciar la trayectoria de este libro producido por el Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL) y organizado por sus directores, parece adecuado introducir algunas miradas para pensar de qué hablamos cuando nos referimos a la noción de **trama**.

Según la Real Academia Española (2023) una trama se define como (entre varias acepciones): “1.f. Conjunto de hilos que, cruzados y enlazados con los de la urdimbre, forman una tela. 4.f. Disposición interna, contextura, ligazón entre las partes de un asunto u otra cosa”.

La autora Vilchis Esquivel (2021) realiza un paralelismo entre la trama obtenida a partir de un tejido y el valor simbólico que los telares y las comunidades de tejedoras han tenido, y aún sostienen, para los pueblos originarios en América Latina y el Caribe. Así, afirma:

Se logra un tejido con representaciones gráficas cuando se planea y trabaja la trama. La trama es el conjunto de hilos que atraviesa una urdimbre y puede ser cerrada, abierta, suplementaria o complementaria según el dibujo que se quiera obtener. Los tejedores juegan con la trama para lograr resultados (...). La complejidad y lo obtenido depende de los tejedores y de lo que se desea conseguir al final de tejido. Es un ritual y una tradición textil que se conserva desde tiempos precolombinos en toda la región latinoamericana. (p. 26)

Esta acepción de la trama abierta como conjunto de hilos, suplementaria o complementaria abre la puerta para comprender la urdimbre construida con los nueve diversos artículos que presenta el libro y, a su vez, para identificar que así es mirada Nuestra América por el texto aquí presentado. En palabras de sus propios organizadores, en la introducción se lee:

Creemos en la unidad de nuestra América profunda y descreemos de la confusión de pretender una unicidad entendida como unificación, plana, de un mismo color e idénticas utopías. Hispanoamérica, Amerindia, Latinoamérica, Iberoamérica nos remiten a diversas construcciones mentales de una realidad común pero no una sola realidad, ni la misma realidad para todos nuestros pueblos. Por eso, preferimos pensar en la construcción de Nuestramérica, adoptando la denominación martiana. Nuestra, porque cada pueblo la abraza desde su propia singularidad y ella, esa América Latina y del Caribe profunda es tan pródiga y generosa que acepta todos esos abrazos diferentes, de distintas intensidades, de distintos perfiles culturales, de diversas tradiciones y creencias pero que necesitan identificarse con un mismo cuerpo para pensar estrategias y producir acciones desde el afecto que se puede sentir por una patria ampliada, la Patria Grande. (Saavedra y Da Silva, 2022, p. 10)

El libro puede dividirse en cuatro pilares, cuatro hilos a partir de los cuales se teje su trama textual, y entre ellos se distribuyen los nueve artículos en un “diálogo

multidisciplinar”. Al mismo tiempo, cada uno de esos hilos se entrelaza con el reconocimiento de una serie de disputas que transcurren en la actualidad nuestroamericana, a nivel académico y en las prácticas concretas de los pueblos.

De esos entretejidos entre hilos y disputas vitales podemos encontrar cuatro conceptos o categorías centrales que iluminan el camino a seguir y las prioridades identificadas para continuar reflexionando sobre Latinoamérica y el Caribe.

El primer hilo-pilar es filosófico, refiere al necesario replanteo epistemológico-metodológico para un conocimiento situado, para imprimir un “giro decolonial” a las Relaciones Internacionales, como afirma Del Baso en su artículo¹. Las disputas que allí se entretejen exponen las luchas de sentido y de comprensión de lo real, proponiendo de este modo un pensar situado que pueda desnaturalizar la dominación (incluida la colonialidad de la subjetividad).

Para lograr este giro decolonial el concepto clave que encontramos en el texto de Del Baso es el de Comunidades de Vida, citando a Segales (2014), quien entiende que debemos creer en lo que creen los mundos de la vida, para una epistemología realmente situada.

El segundo hilo-pilar que recuperamos es histórico, tiene su desarrollo en dos artículos, el de Javier Orso² cuyo eje de trabajo es una historia de la integración. El otro es de Da Silva y Ratto³, y realiza un recorrido histórico de sentidos e identidades que reconducen a la integración nuestroamericana actual.

Para Orso, la principal tensión histórica es entre una historia de relaciones interregionales en América Latina y el Caribe con ideas de integración (Bolívar y Monteagudo) y la de la soberanía estatal o la necesidad de construcción de estatalidad. Disputa que sigue siendo clave para pensar la unidad de Nuestra América.

De acuerdo con Da Silva y Ratto, la disputa primordial se da entre la búsqueda de autonomía de la región y cada país frente a la hegemonía proveniente de potencias externas (principalmente EEUU). En ese sentido, la patria grande emerge como mecanismo de unidad defensiva (antihegemónica) en el pensamiento de dos referentes regionales históricos: Bolívar y Martí.

Dos conceptos recuperamos de este pilar histórico del libro: en el artículo de Orso encontramos el *mito del origen*, de los estados, creado por las élites políticas para construir un nosotros nacional que pudiera diferenciarse de lo común iberoamericano. En segundo lugar, Da Silva y Ratto problematizan la noción de *Patria Grande* para retomarla hoy para una integración con identidad propia, pluralista, diversa, solidaria.

El tercer hilo-pilar se concentra en los bienes comunes, bienes naturales o recursos naturales. Atraviesa tres artículos que discuten, por un lado, un bien común regional concreto y su gestión cooperativa en Suramérica, el Acuífero Guaraní, abordado por los textos de Toffoli⁴ y de Neiro⁵. Dos casos permiten debatir sobre las infraestructuras regionales (Hidrovía Paraguay-Paraná y el Proyecto Carretero Villa Tunari-San Ignacio Moxo, Bolivia) y sus vínculos con los denominados *corredores*

¹ Reflexiones descoloniales en torno a la realidad internacional.

² ¿Integracionismo o soberanía? Proyectos integracionistas y disputas diplomáticas en torno al Tratado Continental de 1856.

³ Los ideales de Patria Grande, bolivarianos y martianos, en los procesos de integración del MERCOSUR y la UNASUR.

⁴ La diplomacia del MERCOSUR en la regulación del Sistema Acuífero Guaraní.

⁵ Logros y dificultades del Acuerdo del Acuífero Guaraní.

bioculturales, en el artículo de Loderetto y Ocantos⁶. Hablar de corredores bioculturales habilita en análisis de la cuestión infraestructural regional desde la perspectiva de los movimientos sociales y de la lucha de clases.

Las disputas señaladas hablan de los desafíos a la integración presentados por las contradictorias interpretaciones sobre áreas estratégicas, si las definimos y abordamos para el mercado global o si las interpelamos desde los pueblos y las comunidades locales. Las disputas por el agua y los acuíferos revelan las controversias existentes entre una gobernanza regional (incipiente y aún no suficiente) y los intereses del sector privado transnacional. De lo que se trata, en definitiva, es de la disputa entre modelos de desarrollo y territorios.

Los conceptos llave que reconocemos en este tercer hilo de la trama son las nociones de *corredores bioculturales* (proveniente de los pueblos tupi-guaraní), una mirada sustentada en el equilibrio para posibilitar “la red de la vida”, con una comprensión integral de los diversos aspectos: biológicos, simbólicos, culturales e históricos. Así, la biodiversidad y la diversidad cultural están imbricadas. El otro elemento conceptual relevante propone interpretar los territorios como mundos de vida.

Por último, el cuarto hilo-pilar es cultural, identitario y relativo a la educación superior de la región. Los artículos que abordan este pilar son tres: 1. Cao, Oregioni y Saavedra⁷ escriben sobre educación superior e integración. 2. Ricciardi, Rubio y Zárate⁸ hablan de políticas lingüísticas, identidad y ciudadanía. 3. Cierra el hilo y el libro el artículo de Schiro Díaz⁹ sobre identidad cultural, patrimonio e integración. Se entretienen en el análisis de lo cultural y lo identitario de la integración.

Cao, Oregioni y Saavedra abordan la cuestión de la internacionalización de la educación superior desde la vinculación entre educación y territorios universitarios de la integración, postulando la necesidad de “internalizar la internacionalización”, es decir, que los territorios universitarios y la educación superior puedan internacionalizarse en función de objetivos regionales/nacionales, considerando su potencial para la integración.

Ricciardi, Rubio y Zárate, por su parte, analizan la integración desde la enseñanza de las lenguas y sus vínculos con una ciudadanía para la unidad regional. Para pensar una identidad compartida suramericana es preciso considerar la dimensión lingüística de ello.

Schiro Díaz se centra en un estudio de caso, el chamamé en las regiones transfronterizas del Mercosur como patrimonio intangible, su relevancia para la identidad y la pertenencia regional.

Las disputas que resaltan en este cuarto hilo-pilar refieren a la tensión hegemonía/subordinación: entre alta cultura y cultura popular, reconociendo que la riqueza cultural es un espacio de lucha de poder entre lo popular y lo elitista. En la dimensión lingüística la disputa principal es entre “monolingüismo global” (imposición

⁶ Integración regional y corredores bioculturales en el Cono Sur. Aproximaciones a partir del estudio de dos casos problemáticos.

⁷ Territorios universitarios ante el desafío de la integración regional. Criterios posibles de internacionalización.

⁸ Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudadanía y la enseñanza de lenguas en el marco de la integración regional: hacia una didáctica del plurilingüismo latinoamericano y la intercomprensión entre sus pueblos.

⁹ Identidad cultural, patrimonio e integración regional: apuntes teóricos para un abordaje en América Latina y el Mercosur.

del inglés) y “plurilingüismo local”, que evoca y evidencia las singularidades del territorio. Esta lucha de poder se asocia a las disputas de significado sobre la ciudadanía.

El concepto sustancial, y novedoso para las Relaciones Internacionales, que trae este cuarto pilar es el de *glotopolítica* como estudio crítico de las relaciones entre sociedad y lenguaje.

Este es el libro actual imprescindible para pensar en profundidad y críticamente la integración, la unidad de Nuestra América, para ampliar las dimensiones de análisis y reconocer las tensiones más notables que están sucediendo hoy en la región y que conllevan la urgencia de nuevos análisis, renovados conceptos y abordajes multi y transdisciplinares tal como se entretreje en *Las tramas de la Unidad en Nuestramérica: aportes para pensar la integración*.

Referencias Bibliográficas

Real Academia Española (2023). Sitio oficial.

SAAVEDRA, O. y DA SILVA, C. (2022) *Las tramas de la Unidad en Nuestramérica: aportes para pensar la integración*. Ediciones Z, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

VILCHIZ ESQUIVEL, L. (2021). Del Símbolo a la trama. Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Ensayos N° 90. Enero-Julio. P. 21-34

Maria Eugenia Cardinale, Doctora en Ciencias Sociales, Licenciada en Relaciones Internacionales. Profesora titular de Relaciones Internacionales, licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional de Entre Ríos. Coordinadora Secretaría Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Rosario. Integra el Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL), Instituto de Investigación, Facultad de Cs. Políticas y RRII, UNR. Integra el Grupo de Estudio sobre Política Exterior, Geopolítica y Defensa (PEGEODEF), Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). ORCID: [0000-0001-9614-0267](https://orcid.org/0000-0001-9614-0267)

Cómo citar:

CARDINALE, M. E. (2023). Reseña: Saavedra, Olga y Da Silva, Carlos (Orgs.) (2022). *Las tramas de la Unidad en Nuestramérica: aportes para pensar la integración*. Ediciones Z, Rosario, Universidad Nacional de Rosario. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 37 (Jul-Dic), 101-104

RESEÑA

América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia. ALVAREZ, Mariano; LUNA PONT, Mariana y ODDONE, Nahuel. Ed. de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2021.

Los debates acerca de la paradiplomacia comienzan en Estado Unidos y Europa a partir de los años setenta del siglo pasado, sin embargo, en Latinoamérica dichos debates aparecen de manera tardía en los años noventa. El libro “América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia” cuenta con las perspectivas sobre la temática de diversos autores de países como Brasil, Chile, Argentina y México, y es fruto de la participación de éstos en dos paneles en el marco del XXXIV Congreso de Latin American Studies Association (LASA) que se realizó en New York en el año 2016.

La estructura de la obra está conformada por una introducción, diez capítulos y un epílogo. En la introducción se desarrolla un marco teórico-conceptual donde se brindan diferentes definiciones y conceptualizaciones sobre la ciudad, la paradiplomacia, las redes de ciudades y municipios. A medida que avanzan los capítulos se pueden encontrar estudios de casos, entre ellos: Porto Alegre, Noroeste Argentino y relaciones Argentina-Chile con este enfoque.

El libro es una compilación de diversos autores en diferentes capítulos. En el capítulo 1, los compiladores Mariano Alvarez, Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone ofrecen reflexiones teóricas planteando cinco perspectivas: gobernanza global, integración regional, desarrollo territorial, actor internacional y política exterior y procesos de toma de decisiones. En el capítulo 2, Mariana Luna Pont desarrolla su mirada respecto del municipalismo internacional haciendo previa revisión de dicho concepto. En el capítulo 3, Maité Llanos presenta el desafío que implica para los gobiernos locales en el marco de la gobernanza global la implementación de la Agenda del Empleo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el cuarto capítulo de esta obra, Ray Freddy Lara Pacheco propone diferentes definiciones para el término ciudad desde diversos enfoques y cómo se insertan al medio internacional haciendo un análisis de actores siempre haciendo alusión al modelo de ciudad que se pretende. En el capítulo 5, Zidane Zeraoui y Fernando Rey realizan un breve repaso de cómo emerge la paradiplomacia y sobre cómo la marca ciudad, además de tener un contenido economicista, se plantea como una estrategia de paradiplomacia urbana. También proponen un nuevo enfoque de la marca ciudad donde ésta actúe como medio para el desarrollo urbano y como elemento complementario de la competitividad de las ciudades. A partir del capítulo 6 comienzan los estudios de casos regionales como el que el autor Daniel Cravacuore llama “Intermunicipalidad y cooperación internacional en Argentina”, donde se visualizan algunos relevamientos en relación a la participación de los gobiernos locales del país a nivel internacional. En el capítulo 7, Vanesa Marx describe la paradiplomacia en Brasil tomando como ejemplo el caso de Porto Alegre. La autora señala que la globalización representa el pilar que posibilita el posicionamiento de las ciudades en el escenario internacional. En tal sentido, analiza cómo esto favoreció la visibilidad de Porto Alegre y su rol como actor político en las relaciones internacionales. Además, destaca cómo se modificó la estructura administrativa de la ciudad e indaga acerca de la relevancia que se le otorgó en tal marco a la cooperación sur-sur.

En el capítulo 8 de esta obra, el autor Nahuel Oddone presenta una revisión de la integración del Mercosur desde la paradiplomacia transfronteriza, la necesidad de un

relanzamiento político del Mercosur y, por último, plantea algunos interrogantes sobre las perspectivas analíticas que desarrolla.

En el capítulo 9, titulado “En búsqueda de institucionalizar la paradiplomacia: La experiencia argentino-chilena”, Mariano Álvarez realiza un análisis comparativo entre los gobiernos centrales de Argentina y Chile y las posibilidades de institucionalizar la paradiplomacia en las ciudades andinas principalmente. El décimo y último capítulo de esta compilación desarrollado por Javier Díaz Bay tiene que ver con la integración Regional Transfronteriza en forma casuística, tomando como ejemplo a San Juan (Argentina) y Coquimbo (Chile). El autor propone demostrar la importancia de la participación de los gobiernos subnacionales para lograr la integración regional y para ello se inspira en los casos previamente mencionados, concluyendo que los gobiernos provinciales son el nivel perfecto entre la gestión local y la gestión central para lograr dicha integración.

Para finalizar, en su epílogo el libro presenta aportes de suma importancia tales como: cuáles consideran los autores que son los desafíos sobre esta temática en América Latina, centrados principalmente en la búsqueda de constituir una comunidad epistémica latinoamericana sobre paradiplomacia, la propuesta de la creación de agendas en torno a esta cuestión, la formulación de un marco jurídico y una estructura institucional que permita canalizar las capacidades de los gobiernos no centrales, como así también la necesidad de la obtención de los gobiernos locales de una mayor autonomía, tomando como eje transversal el desarrollo, por lo que se constituye una obra que, si bien está dirigida al ámbito académico, puede ser de enorme contribución a la formulación de políticas públicas en las gestiones locales.

Mariela Bilsky, Licenciada en Turismo (UNR) Integrante del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI - UNR). Adscripta en la Licenciatura en Turismo en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (UNR). Correo electrónico: marielab.turismo@gmail.com. ORCID: 0009-0004-1259-2741

Cómo citar:

BILSKY, M. (2023). Reseña: Alvarez, Mariano, Luna Pont, Mariana y Oddone, Nahuel. América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia. Ed. de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2021. <i>Revista Integración y Cooperación Internacional</i> , 37 (Jul-Dic), 105-106
--

Nominata - Reviewers Acknowledgements - Listado de Referees

La revista Integración y Cooperación Internacional publica artículos que han sido aprobados luego de una evaluación realizada por partes, mediante el sistema de Doble Referato Ciego. En los últimos dos números participaron los siguientes evaluadores, a quien el Equipo Editorial de la Revista Integración y Cooperación Internacional agradece por su trabajo de excelencia y su contribución a la calidad de la divulgación científica:

Abbondanzieri, Camila

Alvarez, María Victoria

Castagno, Alejandro

Colacrai, Miryam

De Singlau, Federico

Dithurbide, Guadalupe

Falcon, Roberto

Gatti, Lidia

Herrero, María Belén

Juarez, Paula

Kholler, Matías

Margueliche, Juan Cruz

Mesa Bedoya, Juan Camilo

Morasso, Carla

Nogueira, María Elena

Oliva, Carla

Perea, Paula

Pesuto, Carolina

Rodoreda, Tomás

Saavedra, Olga

Urbano, Florencia

Vagni, Juan José

Zárate, Paola