

ARTÍCULOS

El litio en la geopolítica ambiental de Estados Unidos: la tensión con China para el caso chileno

Fernando Estenssoro y Alejandro Carrasco

Aproximaciones críticas, feministas y anti/pos/de/s/coloniales para entender el mundo

María Ignacia Ibarra

Agenda de Gobierno: política y marketing gubernamental

Gustavo Adolfo Pérez Rojas

A critical assessment of the right-based approach

Francisco Medina Poblete

El rol de los actores internacionales en el desarrollo de las herramientas de transformación digital en la administración pública de la ciudad de Córdoba.

Micaela Nancy Cerezoli, Natalia Alejandra Sanchez, Valentina Arredondo Zanetti y Anabela Mariel Zabala

La doble política de Chile en la Guerra de Las Malvinas: entre la neutralidad diplomática y la cooperación con Gran Bretaña

Milton Andrés Cortés Díaz

SECCIÓN PERSPECTIVAS EPOCALES

Presentación de Arturo Valenzuela Bowie en el Conversatorio: Quiebre de la Democracia en Chile: 50 años después.

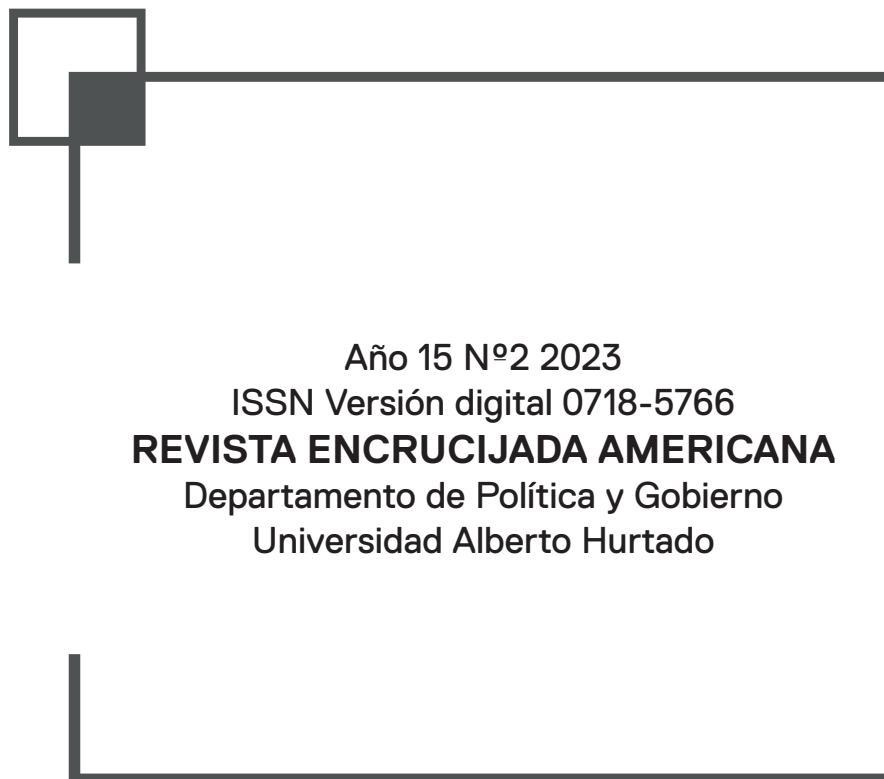
Año 15 N°2 2023

ISSN versión digital: 0718-5766

Revista

Encrucijada Americana

uah / Facultad de Ciencias Sociales | Departamento de Ciencia Política
Universidad Alberto Hurtado y Relaciones Internacionales



Año 15 N°2 2023
ISSN Versión digital 0718-5766
REVISTA ENCRUCIJADA AMERICANA
Departamento de Política y Gobierno
Universidad Alberto Hurtado

Índice

<i>América Latina. Viejos y nuevos desafíos pendientes</i> Karina Retamal Soto	5
<i>El litio en la geopolítica ambiental de Estados Unidos: la tensión con China para el caso chileno</i> Fernando Estenssoro y Alejandro Carrasco	8
<i>Aproximaciones críticas, feministas y anti/pos/de/s/coloniales para entender el mundo</i> María Ignacia Ibarra	22
<i>Agenda de Gobierno: política y marketing gubernamental</i> Gustavo Adolfo Pérez Rojas	35
<i>A critical assessment of the right-based approach</i> Francisco Medina Poblete	44
<i>El rol de los actores internacionales en el desarrollo de las herramientas de transformación digital en la administración pública de la ciudad de Córdoba.</i> Micaela Nancy Cerezoli, Natalia Alejandra Sanchez, Valentina Arredondo Zanetti y Anabela Mariel Zabala	52
<i>La doble política de Chile en la Guerra de Las Malvinas: entre la neutralidad diplomática y la cooperación con Gran Bretaña</i> Milton Andrés Cortés Díaz	72
Sección Perspectivas epocales <i>Presentación de Arturo Valenzuela Bowie en el Conversatorio: Quiebre de la Democracia en Chile: 50 años después.</i>	88

América Latina. Viejos y nuevos desafíos pendientes.

En el cierre de este año es grato poder presentar en nombre del equipo editorial de la Revista Encrucijada Americana el número 2, volumen 15 del año 2023 de esta publicación. Durante el transcurso de este periodo hemos recibido un alto número de contribuciones de autoras y autores de distintos países del continente, lo que nos ha impulsado a ampliar y diversificar el equipo de pares evaluadores con tal de que este proyecto editorial pueda ir dando cuenta de los principales tópicos que conforman la realidad actual de la región. Como directora de la Revista quiero partir la presentación de este número agradeciendo la contribución a este proyecto que han hecho autoras y autores, equipo de pares evaluadores y el equipo editorial.

El año 2020, cuando comienza la pandemia del COVID-19, y pese a las proyecciones iniciales que avizoraban efectos menores que en otras partes del mundo (Halpern y Ranzani, 2022), América Latina fue golpeada por una severa crisis social y de salud, que se vio amplificada por las inequidades sociales presentes en los territorios. Esta situación forzó a agencias públicas y al mundo académico a dirigir el foco hacia la propia crisis, sus características, consecuencias y los cambios en los modos de gobernanza que esto implicaba (Ramírez et al., 2020; Girao, 2021). En el marco de esta crisis, y la respuesta que los distintos países de la región generaron, se logró alcanzar importantes aprendizajes políticos y sociales (Girao, 2021). Sin embargo, el dirigir el foco hacia la emergencia restó visibilidad y desvió la atención de tomadores de decisiones y mundo académico respecto de los antiguos y no tan antiguos desafíos que enfrentaba la Región antes de la crisis de salud pública.

Una vez que la pandemia va quedando atrás, nos vemos en la necesidad de redirigir el foco para volver a iluminar, relevar y dar continuidad a reflexiones y debates sobre esas problemáticas que desafían a la región. En este escenario, en parte nuevo y en parte tradicional, la región requiere ser pensada en vistas a avanzar hacia políticas públicas e institucionalidades que le acompañen en el proceso de alcanzar un desarrollo que atienda antiguos problemas como la pobreza, inequidad y debilidad institucional en un contexto más reciente y cambiante, de incertidumbre global y crisis climática. El conjunto de artículos que contiene el presente número de la Revista Encrucijada Americana nos permite relevar y comprender algunos de estos importantes problemas que desafían tanto a la academia como a las agencias públicas y la sociedad en su conjunto.

En el primer artículo de este número, los investigadores Fernando Estenssoro y Alejandro Carrasco nos convocan a reflexionar en torno a una temática tan actual como histórica en su manuscrito titulado “El litio en la geopolítica ambiental de Estado Unidos: la tensión con China para el caso chileno”. En este escrito podemos apreciar la relevancia que tiene para América Latina la explotación de recursos naturales y los conflictos que a partir de ello se suscitan. Frente a un nuevo recurso, el litio, y ante un nuevo escenario como es el cambio climático y la rivalidad entre China y Estados Unidos, este tema sigue siendo una de las principales encrucijadas para la región, respecto a la cual los autores de este artículo contribuyen con una importante perspectiva para su reflexión.

Pensar América Latina con sus propios marcos analíticos y desde una perspectiva crítica y no hegemónica, es sin duda una de las grandes tareas a las que se enfrenta el pensamiento latinoamericano contemporáneo. El segundo manuscrito de este número asume dicho

desafío haciendo una importante contribución para trabajar en esa dirección. En el artículo “Aproximaciones críticas, feministas y anti/pos/de coloniales para entender el mundo”, de la investigadora María Ignacia Ibarra, se releva un marco analítico que habilitaría una reconceptualización radical tanto de la teoría como de la política en Sudamérica. En particular, presta especial atención a las corrientes feministas que van más allá del feminismo blanco y su contribución en los procesos de producción y reivindicación de los saberes del sur global, los cuales han tendido a quedar en la periferia de la academia occidental.

En el actual contexto, los estados latinoamericanos y sus diversas agencias públicas se ven forzados a optimizar sus modos de funcionamiento y adecuar sus estrategias de acción a temáticas y modelos de gestión consistentes con las necesidades sociales. En este número de la Revista Encrucijada Americana encontramos trabajos que contribuyen en esa dirección, reflexionando en torno a los dilemas que enfrentan los tomadores de decisiones y servicios públicos en la actualidad. Este es el caso del artículo “Agenda de Gobierno: Política y Marketing Gubernamental” presentado por Gustavo Pérez Rojas, quien profundiza en la necesidad de optimizar los procesos de toma de decisiones, enfatizando en la diferenciación entre diversos problemas que enfrentan las administraciones públicas.

En el cuarto artículo que compone este número, que se titula “A critical assessment of the right-based approach”, Francisco Medina Poblete nos convoca a reflexionar acerca de un enfoque que se ha transformado en un pilar fundamental para los estados y sociedades latinoamericanas como es el enfoque de derechos (Rights-Based Approach-RBA). En este texto, el autor desarrolla una valoración crítica de esta perspectiva que emana del campo de los derechos humanos, ofreciendo una revisión de su surgimiento, principales componentes y condiciones de factibilidad. En este marco, el texto permite relevar esta perspectiva de derechos como una herramienta capaz de contribuir con el desarrollo.

El modo en que opera el sector público latinoamericano ha venido siendo un tema de discusión central en las últimas décadas, en cuyo marco han surgido y se han promovido múltiples modelos de gestión. Un aprendizaje que hemos adquirido de procesos anteriores de modernización es que no solo es relevante conocer de esos modelos, sino también de sus condiciones de transferencia hacia los estados latinoamericanos. Este es precisamente el objeto de análisis del quinto artículo de este número en que Micaela Cerezoli, Natalia Sanchez, Valentina Arredondo y Anabella Zabala se interrogan acerca del rol que los actores internacionales pueden llegar a desempeñar en esos procesos modernizadores. La respuesta a esa interrogante tiene lugar en el caso de estudio de Córdoba, ciudad reconocida como referente en esta materia y donde este tipo de actores internacionales ha desempeñado un rol que se ha ejercido por medio de diversos instrumentos.

El último artículo, titulado “La doble política de Chile en la guerra de las Malvinas: entre la neutralidad diplomática y la cooperación con Gran Bretaña”, nos invita a repensar las relaciones diplomáticas regionales. En particular, el investigador Milton Cortés Díaz profundiza desde una perspectiva histórica en la relación entre Chile y Argentina en el contexto de la Guerra de las Malvinas. En este escrito el autor desafía la mirada más tradicional sobre el conflicto, contribuyendo con una perspectiva que releva la acción diplomática que se desarrolló en paralelo con la acción militar durante este proceso.

Finalmente, este número de la revista recoge en su sección Perspectivas Epocales un extracto de la intervención que realizó el reconocido académico Arturo Valenzuela Bowie

en el conversatorio titulado “Quiebre de la Democracia en Chile: 50 años después”. En esta intervención se destaca particularmente el rol de las instituciones y su diseño a la hora de explicar las crisis de la democracia y la importancia que esto puede llegar a tener en el futuro de la estabilidad política en los países de la región.

Karina Retamal Soto

Directora Revista Encrucijada Americana

El litio en la geopolítica ambiental de Estados Unidos: la tensión con China para el caso chileno

Lithium in the environmental geopolitics of the United States: the tension with China for the Chilean case

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.210>

Fernando Estenssoro¹
(fernando.estenssopro@usach.cl)
Alejandro Carrasco²
(alegeohist@gmail.com)

Recibido 28/07/2023

Aceptado 14/11/2023

RESUMEN

En este trabajo se plantea que el acceso a las fuentes del mineral de litio está adquiriendo un carácter estratégico y de seguridad nacional para Estados Unidos, en el marco del cambio climático y la urgente necesidad de sustituir la malla energética global "fósil". Esta situación, unida a la rivalidad que tiene Estados Unidos con China, estaría llevando a una renovada injerencia estadounidense sobre los países de América Latina que tienen grandes explotaciones y reservas de este recurso, como es el caso de Chile. La superpotencia americana ha comenzado a ejercer presión sobre el gobierno, autoridades y opinión pública del país, con el objetivo de expulsar o disminuir significativamente la creciente importancia de los capitales chinos en la explotación de este recurso. Presión que tendería a aumentar en la medida en que la rivalidad con China siga aumentando.

PALABRAS CLAVE

Geopolítica ambiental, Neo-imperialismo verde, litio, Estados Unidos, China, cambio climático

ABSTRACT

This essay argues that access to lithium mineral sources is acquiring a strategic and national security nature for the United States, in the context of climate change and the urgent need to replace the global "fossil" energy grid. This situation, together with the rivalry that the United States has with China, would lead to renewed US interference in Latin American countries with large exploitations and reserves of this resource, as is the case of Chile. The American superpower has begun to exert pressure on the country's government, authorities and public opinion, aiming to expel or significantly reduce the growing importance of Chinese capital in the exploitation of this resource. A pressure that would increase as the rivalry with China continues to increase.

KEYWORDS

Environmental geopolitic, green neo-imperialism, lithium, United States, China, climate change

1 Doctor en Estudios Americanos (2006, USACH); Magíster en Ciencia Política (1998, PUC Chile); Licenciado en Historia (1992, PUC Chile); Geógrafo (1979, U. de Chile). Especialista en geopolítica contemporánea y temas de política mundial. Académico e investigador del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). ORCID: 0001-6010-7115

2 Historiador (2016, USACH); Magíster en Historia (2022, USACH); estudiante de Doctorado en Estudios Americanos (2023 en adelante). Docente, investigador y autor de publicaciones sobre la industria minera del litio, la geopolítica de los recursos naturales y la conflictividad socio-ambiental asociada a la industria minera. ORCID: 0000-0003-3421-7518

INTRODUCCIÓN

El avance de la crisis ambiental global, con sus variables de cambio climático y agotamiento de los recursos naturales, entre otras, ha llevado a los especialistas en estudios estratégicos y de seguridad a sostener que la geopolítica de este siglo se definiría como geopolítica ambiental. A inicios de la década de los 2000 se señalaba que “la escasez de los recursos naturales, los riesgos ecológicos, la relación entre crecimiento económico y degradación ambiental, el miedo a una crisis medioambiental global” estaban llevando a la ambientalización de la geopolítica (Nogué y Vicente, 2001, p. 200). Incluso, sociólogos políticos compartirán estos juicios, como es el caso de Anthony Giddens, quien proyectó que el tema del cambio climático estaría en el centro de la geopolítica mundial de la primera mitad del siglo XXI (Giddens, 2010). Al parecer, no estaban para nada equivocados. La securitización del tema ambiental –es decir, entender el problema de la crisis ambiental global como determinante para la seguridad nacional– es un factor que en la actualidad está absolutamente presente e incorporado en las políticas de poder y estrategias de seguridad de las grandes potencias industriales y tecnológicas del Norte Global, especialmente en los Estados Unidos.²

Para el caso específico del cambio climático, ya en 2004 el Pentágono planteó que este fenómeno representaba una amenaza aún mayor para la seguridad de los Estados Unidos que el fenómeno del terrorismo fundamentalista (Estenssoro, 2020). Y politólogos como Joseph Nye han llegado a justificar una suerte de política neo-imperialista “verde” norteamericana, explicando que la necesidad de Estados Unidos por influir sobre la política de otros estados y organismos no estadounidenses obedece a la necesidad de proteger la seguridad de sus ciudadanos que se ven amenazados por fenómenos que ocurren más allá de sus fronteras, tales como el cambio climático (Nye, 2003).

Como es sabido, una de las variables más relevantes del cambio climático es la emisión de gases efecto invernadero (GEI), principalmente por el predominio global de una malla energética fósil (a base de gas, petróleo y carbón). Por lo mismo, la transición desde una malla fósil hacia una malla limpia (no emisora de GEI) se considera clave para mitigar el calentamiento global. Y, en dicho proceso, una serie de minerales han adquirido gran importancia dado que facilitan la

concentración y acumulación de energía, como es el caso del litio. Este mineral es muy utilizado en la confección de paneles fotovoltaicos y, principalmente, en la electromovilidad. En efecto, la demanda mundial de litio viene aumentando sostenidamente y ha pasado a ser considerado como un recurso estratégico en la geopolítica de Estados Unidos.

Estados Unidos incluye al litio en la lista de minerales críticos para su seguridad nacional, aunque tiene dos problemas en la actualidad: depende de la importación del recurso para satisfacer su demanda interna; y, en la producción y refinamiento global de este mineral, China mantiene una enorme ventaja. Frente a esta situación, Estados Unidos ha manifestado una gran preocupación por la creciente presencia china en la explotación del litio en Chile, Argentina y Bolivia, países que poseen el 51% de los recursos del mineral. En este sentido, las públicas aprehensiones estadounidenses frente a los capitales chinos en la cadena de valor del litio han llevado a la prensa a titular a las tensiones que surgen con China por la explotación de este mineral como una suerte de “guerra del litio”, la cual involucraría a la zona de fronteras compartida por estos tres países sudamericanos donde se acumula este recurso y que se conoce como el Triángulo de litio (Carrasco, 2022).

En este artículo se analizan las características de esta tensión para el caso chileno, donde la injerencia estadounidense ya ha empezado a manifestarse. Este artículo es producto de la investigación sobre la situación de América Latina en la geopolítica ambiental de Estados Unidos.³ Se utilizó metodología propia de la historia política internacional contemporánea y del tiempo presente. Para la mirada geopolítica estadounidense se trabajó, como fuentes primarias, los documentos del gobierno y sus agencias, incluido el Congreso (declaraciones oficiales, documentos de política de seguridad y defensa, minerales estratégicos, entre otros), los estudios y análisis de centros académicos y *think tanks* especializados en temas de seguridad, defensa y geopolítica contemporánea, así como la prensa estadounidense (se incluyen fuentes de prensa que recogen declaraciones de altos funcionarios, políticos y miembros de sus fuerzas armadas y comunidad de Inteligencia). Para construir la situación de la explotación de litio en Chile se recurrió a fuentes oficiales, así como a la evolución de la presencia de capitales estadounidenses y chinos en su explotación en Chile. Igualmente, se recurrió

² Para profundizar en este tema, tanto históricamente como con sus variables contemporáneas, ver Estenssoro, F. y Vásquez, JP. (2022), *La Geopolítica Ambiental de Estados Unidos y sus Aliados del Norte Global*.

³ La investigación referida corresponde al proyecto Fondecyt N°1190481: *América Latina en la Geopolítica Ambiental Pos-Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017)*.

a fuentes de prensa para recoger el debate político y geopolítico actual. Para analizar la complejidad geopolítica que estaría adquiriendo el litio en el marco del cambio climático y cómo impactaría en las relaciones de poder en el orden internacional, se recurrió a estudios especializados contemporáneos. Artículos académicos especializados y bibliografía histórica especializada han sido utilizados como fuentes secundarias.

El artículo se divide en cuatro acápite principales. En el primero se expone sucintamente por qué el litio ha adquirido este carácter de mineral clave para la transición energética. En el segundo, la temprana calificación del litio como mineral estratégico por parte de Estados Unidos, así como su preocupación por la actual importancia de China en su producción y refinamiento global. En el tercero se analiza la situación de China frente al litio. Y en el cuarto, cómo se expresa la tensión con China por el control de la explotación del litio en el caso chileno, y cómo ya empiezan a manifestarse las consecuencias de las acciones intervencionistas estadounidenses tendientes a debilitar y/o “eliminar” la presencia de capitales chinos en su explotación en la región.

EL LITIO, UN MINERAL CLAVE EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Para la transición energética desde una malla fósil hacia una malla no emisora de dióxido de carbono (CO₂) viene cobrando creciente relevancia la idea de reemplazar los vehículos a combustión por la electromovilidad o vehículos eléctricos (VE), basada en que, “según el Departamento de Energía de Estados Unidos, los vehículos eléctricos emiten un 60% menos de carbono que los de gasolina” (Ellerbeck, 2023). Y, en este proceso, el litio ha pasado a ser un mineral determinante (entre otros) en la medida en que permite acumular y concentrar energía por medio de baterías de alto rendimiento, como las baterías de ion-litio, por lo cual se afirma que “la producción de litio será vital para ayudar al mundo a abandonar los combustibles fósiles y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero” (Ellerbeck, 2023). Como bien planteó Fatih Birol, director ejecutivo de la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés):

los esfuerzos de un número cada vez mayor de

países y empresas para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a cero neto requieren el despliegue masivo de una amplia gama de tecnologías de energía limpia, muchas de las cuales a su vez dependen de minerales críticos como cobre, litio, elementos de níquel, cobalto y tierras raras. (Birol, 2021, p. 1)

En este sentido, la IEA señala que los VE y las baterías de ion-litio son los productos que más demandan litio en la actualidad (IEA, 2021). Lo anterior ha significado que, en los últimos años, el acelerado aumento de la electromovilidad ha implicado también el aumento exponencial de la demanda y los precios del litio. Mientras que en 2014 se vendieron algo más de 400 mil VE, en 2019 la cifra había subido a 2,2 millones, y en 2022 alcanzó 10,4 millones de unidades (Orús, 2022; Osorio, 2023), lo cual impactó de manera importante la demanda y los precios del mineral. Por ejemplo, alrededor del año 2000, cuando el litio se utilizaba fundamentalmente para usos tradicionales⁴, los precios internacionales de la tonelada métrica de carbonato de litio equivalente (LCE) se mantenía alrededor de US\$ 1.850; sin embargo, entre 2012 y 2018 “el suministro mundial de litio aumentó un 140%” (Miatto et al., 2020, p. 1). Esto significó que la LCE en 2015 alcanzara los US\$ 5.851 y en 2017 los US\$ 13.719, y que ya en enero de 2023 la tonelada métrica de LCE llegara a los US\$ 80 mil (Donoso, Garay, Cantallopst, 2017; Rutigliano, 2021; Bellato, 2023).

Si bien los precios y la demanda pueden fluctuar relativamente año a año, todas las proyecciones indican que –en un mundo empeñado en llegar al 2050 con cero emisiones de GEI– la tendencia de crecimiento exponencial de estas cifras se mantendrá. Según la IEA, el número de VE (automóviles y furgonetas) alcanzará a 350 millones en 2030 y a casi 2 mil millones en 2050. De igual forma, los VE de dos o tres ruedas pasarán de 200 millones en 2021 a 600 millones en 2030 y 1200 millones en 2050. Respecto de la flota de autobuses eléctricos, esta pasará de 200 mil en 2020 a 8 millones en 2030 y 50 millones en 2050 (IEA, 2021, p. 134).

Esta situación lleva a que agencias especializadas como Benchmark Mineral Intelligence proyecten que, si la demanda de carbonato de litio equivalente (LCE) en 2019 fue de 323 mil toneladas métricas, en 2030 será de 2,4 millones de toneladas y en 2050 llegará a 11,2 millones de toneladas (Benchmark Source, 2022). Por lo cual se plantea que el mundo podría

⁴ Entre los principales usos tradicionales del litio “se encuentran vidrios y cerámicas, donde el litio otorga determinados beneficios, como mayor adhesión y dureza (...) aplicación a grasas y lubricantes para lograr una mayor manipulación de los materiales en contextos térmicos adversos (...) se aplica en diversas fases de la cadena de valor de las industrias plásticas, producción de medicamentos y cuidado de la salud, secado industrial y placas de blindaje” (González y Méndez, 2021, p. 13), así como “aleado con aluminio y cobre sirve para ahorrar peso en componentes estructurales de fuselaje”, y “el más liviano de los dos isótopos de litio (6Li) se utiliza en la producción de tritio para armas nucleares” (López et al., 2019, p. 51).

enfrentar “una posible escasez de litio y cobalto a partir de 2025, a menos que se realicen las inversiones suficientes para expandir la producción” (Paoli & Gül, 2022).

Por cierto, estas proyecciones son relativas dado que, en sí, el litio no es un mineral escaso. De hecho, es “ligeramente más abundante en la corteza terrestre que el cobre, el cromo, níquel y zinc”, por lo que sus depósitos “están muy extendidos en todo el mundo” (Miatto et al., 2020, p. 1). Sin embargo, si se considera la tecnología existente, “no es factible económicamente explotarlos en todos ellos debido a que presentan altos niveles de impurezas” (Donoso, Garay, Cantallops, 2017). Esta situación redundante en dos fenómenos claves en el mercado del litio: a) las principales fuentes de producción comercial de litio en la actualidad son los salares (salmueras) y depósitos de minerales de roca (espodumeno), y b) esta producción se concentra en apenas cuatro países que producen el 95% del litio mundial: Australia (48%), Chile (29%), China (9%) y Argentina (9%) (Ostrow, 2022).

EL LITIO UN MINERAL ESTRATÉGICO PARA ESTADOS UNIDOS

Desde inicios del siglo XX hasta 1980 Estados Unidos fue el mayor productor y usuario de litio a nivel mundial, dominando este mercado tanto en términos de producción como de uso final (Miatto et al., 2020). El aumento de su producción interna fue particularmente importante durante la Segunda Guerra Mundial, cuando utilizaron el hidruro de litio, un portador de hidrógeno, para inflar globos navales con fines militares. Sin embargo, el fin del conflicto mundial implicó una brusca caída en su demanda y la producción bajó en un 80%; aunque pocos años después, en plena Guerra Fría, nuevamente su producción aumentó sustancialmente debido a que el Departamento de Defensa comenzó a demandar ingentes cantidades de litio mientras realizaba experimentos para construir una bomba atómica de litiohidrógeno (bomba H). Así, en 1951 la producción de litio alcanzó nuevamente los niveles peak de 1944, y en los años siguientes se fueron desarrollando nuevos usos comerciales del litio. En los años setenta se comenzó a utilizar en la floreciente industria de refinación de aluminio, y en la década de los ochenta el litio encontró aplicaciones en la fabricación de caucho sintético, aleaciones de aluminio y baterías recargables. De esta forma, la máxima producción de

litio en Estados Unidos se alcanzó en 1974, cuando se llegó a las 5 mil toneladas (Miatto et al., 2020).

Sin embargo, desde 1974 en adelante la producción interna de litio en Estados Unidos disminuyó constantemente hasta que en 1986 fue superado en producción por el aumento de la minería del litio en Australia y Zimbabue. En 1998 la producción doméstica del litio estadounidense cayó dramáticamente cuando FMC Corporation Lithium Division cerró la última mina de espodumeno en Carolina del Norte y trasladó sus operaciones a Argentina para bajar los costos. Como consecuencia, sólo quedó una mina en producción en el país, en el estado de Nevada, donde se extrae litio de salmuera, con un promedio de algo más de una tonelada por año, que corresponde a apenas el 1% de la producción mundial. Se hace relevante mencionar que esta baja en la producción interna no se produce por falta de existencias del recurso, sino que por temas de costos de producción (Miatto et al., 2020; Ostrow, 2022).

En la actualidad, Estados Unidos considera que el litio, junto al cobalto, níquel, grafito y las tierras raras, son minerales críticos para su seguridad nacional; no sólo por la transición energética necesaria para combatir el calentamiento global, sino también por sus usos militares⁵. Además, están conscientes que la demanda global de estos minerales seguirá aumentando exponencialmente. Según el Departamento de Estado,

Los minerales críticos son componentes esenciales de las baterías de iones de litio, que se utilizan en vehículos eléctricos y tecnologías de almacenamiento de energía para energía solar y eólica, y serán cruciales para descarbonizar los sectores residencial y de transporte. Para impulsar la transición de energía limpia, Estados Unidos necesitará más de cada uno de estos minerales críticos. Las proyecciones esperan que la demanda de minerales críticos utilizados en las baterías de iones de litio, que incluyen litio, cobalto, níquel, grafito y metales de tierras raras, aumente en un factor de al menos treinta veces para 2040 (...) [se] prevé que la demanda de litio aumente más que la mayoría de los otros minerales críticos. (Sady-Kennedy, 2022, p. 6)

Por consiguiente, existe gran preocupación en el *establishment* estadounidense por su casi total dependencia de importaciones de litio, entre otros

⁵ Por ejemplo, en 2013 el Pentágono señaló que su más moderno caza de combate, el F-35, utilizaba baterías de ión de litio (Shalal-Esa, 2013).

minerales críticos, para satisfacer su demanda interna. Al respecto, el 92% de litio que consumen proviene del exterior (Pedone & Deutch, 2021). Específicamente, un 51% proviene de Argentina, 40% de Chile, 4% de China, 3% de Rusia y 2% de otros países (USGS, 2023).

El temor estadounidense por el control chino del suministro de litio y otros minerales críticos

Frente a la creciente tensión que existe con China, el hecho de que “la base industrial de defensa de los EE. UU.” dependa de “una cadena de suministro integrada globalmente” en la cual China tiene una importante participación ha sido considerado como un serio problema de seguridad nacional (Reichmann, 2019). Por ejemplo, bajo la presidencia de Donald Trump, el Departamento de Defensa (DoD, según sus siglas en inglés), comúnmente conocido como Pentágono, emitió un informe que alertaba sobre los peligros para la seguridad nacional que representaba la alta dependencia estadounidense del suministro externo, sobre todo de China, de los llamados minerales críticos como el litio y las tierras raras, además de advertir que China dominaba no solo la fuente de suministro ascendente (por ejemplo, la minería), sino también el procesamiento de materiales de valor agregado aguas abajo y las cadenas de suministro de fabricación asociadas (DoD, 2018, p. 96). Respecto del litio, el informe destacó la debilidad industrial del país para proporcionar suficientes baterías recargables y no recargables de uso militar, en cuya confección era clave este mineral:

Las restricciones que limitan la capacidad de sobrecarga ocurren en varios puntos a lo largo de la cadena de valor, desde la materia prima hasta el ensamblaje final de la batería. Además, las dependencias extranjeras de minerales brutos esenciales (p. ej., litio) pueden tener un impacto potencial en la cadena de suministro de baterías recargables y no recargables. (p. 83)

Esta preocupación aumentó aún más durante la administración siguiente. En febrero de 2021 Joe Biden emitió la Orden Ejecutiva 1417, también destinada a fortalecer las cadenas de suministro de materiales necesarios para asegurar “la prosperidad económica y seguridad nacional” (Biden, 2021, p. 11849), en la cual se consideraba que “los minerales críticos son una parte esencial de la defensa” (The White House, 2021). Al año siguiente, en febrero de 2022, la Casa Blanca volvía a anunciar una serie de medidas para garantizar una cadena de suministros “*made in America*” de minerales críticos, ya que estaban profundamente preocupados porque

China controlaba “la mayor parte del mercado de procesamiento y refinación de cobalto, litio, tierras raras y otros minerales críticos” (The White House, 2022, p. 1).

Estas ideas se van a compartir ampliamente en la comunidad de defensa y seguridad estadounidense. Por ejemplo, en el medio especializado *Defense Opinion* se va a señalar que la autosuficiencia energética es una regla geopolítica determinante para la estrategia de seguridad nacional y, en la actualidad, “las fuentes de electricidad ‘renovables’ han pasado a ocupar “un lugar central” en la generación energética (King, 2022). Particularmente, la tecnología de baterías de iones de litio “ha acelerado el movimiento para electrificar todo, especialmente el transporte. Es una revolución que se extiende desde la cortadora de césped hasta los camiones interurbanos”. Sin embargo, “este cambio de enfoque de los combustibles fósiles tradicionales a las ‘energías renovables’ ha traído consigo un conjunto completamente nuevo de vulnerabilidades de suministro nacional”. En este sentido, la mayor vulnerabilidad radica en que “EE. UU. produce muy pocos de los minerales y metales necesarios para fabricar las baterías que son el corazón de la revolución de los vehículos eléctricos”; en cambio, “China ha jugado un largo juego con éxito, volviéndose dominante de dos maneras. Domina el procesamiento de minerales y metales donde quiera que se extraigan en todo el mundo (...) La segunda forma (...) es que también ha comprado minerales y minería de metales en muchos países, vinculando la producción a contratos a largo plazo” (King, 2022).

CHINA Y EL LITIO

En los años 2000, China se transformó en el mayor consumidor de litio del mundo, entre otras razones, por sus políticas estratégicas de promoción de la electromovilidad, ya que –junto al desarrollo tecnológico que conllevaba– le permitía reducir su dependencia de las importaciones de petróleo, así como cumplir con sus compromisos internacionales destinados a la reducción de GEI. Según se señala, China “pretende que en 2035 las ventas de automóviles sean principalmente de vehículos no contaminantes” (RFI, 2023).

China viene implementando una política metódica de fomento de la adopción de VE. En 2009 “el gobierno chino comenzó a otorgar generosos subsidios para la compra de estos” (Morales, 2023, p. 3). En 2012 el Consejo de Estado publicó el “Plan de desarrollo para la industria automotriz de conservación de energía y nueva energía (2012-2020)”, el cual señalaba que el “desarrollo de vehículos que ahorran energía y vehículos de nuevas energías no solo es una tarea

urgente para aliviar eficazmente la presión energética y medioambiental”, sino que también “una medida estratégica para acelerar la transformación y mejora de la industria del automóvil y cultivar nuevos puntos de crecimiento económico y ventajas competitivas internacionales” (Consejo de Estado, 2012, pp. 1-2). Tres años más tarde, en el lanzamiento de su plan *Made in China 2025*, el país señaló entre los 10 sectores determinantes para la modernización de su industria el de “Ahorro energético y vehículos de nuevas energías”, es decir, la electromovilidad (ICEX, 2016, p. 5).

Los resultados de esta política son notorios. En 2013 China sólo ocupaba el 6% del mercado de VE a nivel mundial, sin embargo, en 2021 alcanzaba el 57,4% del mercado global, seguida de lejos por Europa con el 22%, Estados Unidos con el 12% y Japón con el 0,9% (Interesse, 2022; CGTN en español, 2022). También China lidera la producción global de baterías de ion-litio. En 2021 la potencia asiática albergaba el 80% de toda la capacidad de fabricación de celdas de batería de ion-litio (seis de los 10 mayores productores de baterías para VE tienen su sede en China y la mayor de todas es la china CATL). Además, domina la cadena de suministros para fabricar estas baterías, cuestión determinante si consideramos que la batería de un VE necesita en promedio 8 kg. de litio, sin embargo esta cantidad puede aumentar considerablemente dependiendo del tamaño de la batería, como sucede con la batería del VE *Tesla Model S*, que contiene 62,6 kg. (138 libras) de litio (Roca, 2021; Katwala, 2022; EVBox, 2023). Lo anterior se traduce en fenómenos tales como: en 2022 el mercado chino compró el 70% de los compuestos de litio a nivel mundial y suministró el 70% del litio refinado a nivel mundial, fundamentalmente a los fabricantes nacionales de baterías de alto rendimiento (The Meghalayan Beaurau, 2023).

Si bien China tiene grandes reservas de litio en su territorio, los expertos plantean que “la calidad de los depósitos de salmuera de China es generalmente inferior a la de los depósitos que se encuentran en el Triángulo del litio de América del Sur; mientras que el terreno de gran altitud que alberga la mayoría de los depósitos de roca dura del país es difícil de explotar” (Brennan y You, 2018). Esta situación ha llevado a que su demanda interna se nutra principalmente de importaciones. En 2015 la participación de China en la producción mundial de litio fue del 7%, pero su consumo fue el 50% del total mundial (Hao et al., 2017). Esta dependencia externa de litio para satisfacer su demanda interna impulsa a China, por razones económicas y de seguridad nacional –al igual como ocurre con Estados Unidos– a considerar determinante mantener un suministro sostenible y seguro del mineral. Y, si bien está impulsando políticas

tendientes a aumentar su producción nacional, se prevé que seguirá dependiendo de suministros externos en los próximos años y, por estos motivos, la diversificación de las fuentes de importación ha pasado a ser un aspecto importante de su política para asegurar el suministro (Brennan y You, 2018).

En la actualidad los capitales chinos participan en la explotación del litio de los tres países que aún dominan la producción mundial: Australia (48%), Chile (29%) y Argentina (9%). Además, en estos tres países (así como en otros de África y Asia), China está expandiendo sus inversiones en la explotación de litio. Para el caso específico de América Latina, sus inversiones en el Triángulo del litio son relevantes. En Argentina, en 2002 existían nueve proyectos en desarrollo para ampliar la explotación de litio, de los cuales seis tenían capitales chinos (Jiangxi Ganfeng Lithium Co., Hanaq Group, Tsingshan Holding Group, Zangge Mining Group Ltd.) (Dinatale, 2022). Con relación a Bolivia, en 2019 el gobierno de Evo Morales anunció la asociación con el consorcio chino conformado por Xinjiang TBEA y Group-Baocheng para explotar las reservas de litio y otros minerales en los salares de Coipasa y Pastos Grande, con una inversión aproximada de 2.300 millones de dólares (Reuters, 2019); y, en enero de 2023, el presidente Luis Arce anunciaba la firma de otro contrato por mil millones de dólares con la empresa china CATL BRUNP & CMOC (CBC) para la puesta en marcha de dos complejos industriales de extracción del litio en los salares de Uyuni y Coipasa (El Periódico de la Energía, 2023). Tal como profundizaremos en el acápite siguiente, en el caso de Chile los capitales chinos para la explotación de este recurso ingresaron en 2018.

CHILE EN LA TENSIÓN CHINO-ESTADOUNIDENSE POR EL LITIO

En Chile, el litio se produce en el Salar de Atacama, que es el segundo mayor yacimiento en explotación en el mundo. Este salar posee cualidades que comercialmente lo hacen muy atractivo frente a otros yacimientos similares. Sus condiciones climáticas óptimas para la evaporación solar, los porcentajes de concentración de litio y de otras sales de interés económico almacenados en el Salar de Atacama son muy superiores a las concentraciones en otros salares del llamado Triángulo del litio. Por ejemplo, el Salar de Uyuni (Bolivia) posee un 0,0321% por peso de litio, mientras que el Salar Hombre Muerto (Argentina) contiene entre un 0,068% y un 0,121% por peso de litio. Por su parte, el Salar de Atacama dispone de un 0,157% por peso de litio. Es decir el

de Atacama tiene mejor concentración de litio que el Salar Hombre Muerto, contiene casi cinco veces mayores concentraciones que el Salar de Uyuni (Carrasco, 2023). Si bien el litio es considerado un bien estratégico y, por lo tanto, sus yacimientos pertenecen al Estado, este último concede a capitales privados su explotación⁶. Para 2023, las dos grandes empresas que explotaban el litio chileno eran: SQM Salar, constituida fundamentalmente por capitales chilenos y chinos, y Albemarle Corporation, de capitales estadounidenses.

El temprano interés norteamericano por el litio chileno

Los primeros depósitos de litio chilenos fueron descubiertos en 1962 cuando la empresa estadounidense Anaconda, que poseía yacimientos de cobre en Chuquibambilla, se encontraba realizando exploraciones en el Salar de Atacama en busca de agua⁷. Posterior a estos descubrimientos, entre 1967 y 1974 el Departamento de Interior de Estados Unidos implementó una serie de estudios para dimensionar las potencialidades de los salares andinos latinoamericanos ubicados en Chile y Argentina. Para el caso de Chile, en 1967 se asoció al Ministerio de Minería, a la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) y al Instituto de Investigaciones Geológicas a fin de precisar las condiciones de los depósitos, las cantidades de mineral y la potencialidad de extracción (Carrasco, 2022).

En 1974 la empresa norteamericana Foote Minerals, una de las principales productoras de litio en esa época, se contactó con la Corfo y visitó el Salar de Atacama para obtener muestras de las salmueras, confirmando la riqueza del yacimiento. En 1977 Corfo y Foote Minerals crearon el Comité de Sales Mixtas, que posteriormente, en 1980 sería institucionalizado como Sociedad Chilena del Litio (SCL), en la cual Corfo tenía el 45% de la participación y Foote Minerals el 55%. Ese mismo año, la SCL obtuvo de Corfo los primeros derechos de explotación de 3.344 pertenencias del Salar de Atacama. En 1989, cuando

la dictadura militar llegaba a su fin, Corfo vendió a Foote Minerals, su 45% en SCL, con lo cual la norteamericana se hacía del 100% de los derechos de explotación. En 1998 Foote Minerals vendió sus derechos a la empresa estadounidense Chemetall, la que posteriormente fue comprada por Rockwood Holdings, que –a su vez– en 2015 vendió sus derechos en el Salar de Atacama a la también estadounidense Albemarle Corporation (Carrasco, 2022).

Por otra parte, en 1986, a fin de explotar otros sectores del Salar de Atacama, Corfo se asoció con la empresa estadounidense Amax Exploration Inc. y la chilena Molibdeno y Metales (Molymet), dando origen a la Sociedad Minera Salar de Atacama Limitada (Minsal), que adquirirá los derechos de explotación de 28.054 pertenencias del Salar de Atacama. Corfo mantenía el 25% de los derechos de explotación, Amax el 63,75% y Molymet el 11,25%. En 1993, la empresa chilena Soquimich compró la participación de Amax y Molymet en Minsal, quedando esta última conformada por Corfo (25%) y Soquimich (75%). En 1995 Soquimich compró las acciones de Corfo en Minsal y se hizo con el 100% de los derechos de explotación, y Minsal se transformó en SQM Salar (Carrasco, 2023). Pocos años después, en 2001, la canadiense Potash Corporation of Saskatchewan (PCS) ingresó a SQM al comprar el 18% de las acciones, y para 2014 ya poseía el 32% de las acciones de SQM (Portal Minero, 28 de febrero de 2014). En enero de 2018 se produjo la fusión entre las canadienses PotashCorp y Agrium, que dio nacimiento a Nutrien, la cual vendió ese mismo año el 24% de sus acciones en SQM a la empresa china Tianqi.

El ingreso de China en la explotación del litio chileno

En 2018 la empresa china Tianqi (accionista mayoritario de la mayor mina de litio del mundo, el yacimiento Greenbushes en Australia)⁸ planteó que buscaba adquirir las acciones de SQM Salar puestas a la venta por la canadiense Nutrien. De esta forma, Tianqi ingresaría en la empresa que posee los derechos

6 En 1979, durante el régimen dictatorial de Augusto Pinochet, se promulgó el Decreto Ley N° 2.886 del Ministerio de Minería, el cual “reserva el litio en favor del Estado”; y en 1981 se dictó la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras, que declaró al litio como un mineral no susceptible a concesión minera por ser considerado estratégico para la seguridad nacional (Ley N° 18.097). Sin embargo, la entrada en funcionamiento de esta ley –por medio de la promulgación del Código de Minería en 1983– permitió que el capital privado, nacional e internacional entrara en la producción de litio a través de concesiones de pertenencias mineras para su operación que realizaría el Estado (Carrasco, 2022).

7 Aún antes de que se descubrieran yacimientos de litio en el país, el Estado de Chile considerará al litio, junto al uranio y al torio, como productos estratégicos debido a su importancia para el desarrollo de la energía nuclear y las bombas atómicas según lo habían demostrado los experimentos estadounidenses en la fabricación de la Bomba H. Este carácter de recurso estratégico quedó reflejado en los Decretos Supremos N°379 y N°430 del Ministerio de Economía y Comercio de 1952 (Carrasco, 2022).

8 La mina Greenbushes es explotada por la filial Talison, cuyo 51% es de Tianqi y el 49% de Albemarle (Carrasco, 2022).

de explotación del segundo mayor yacimiento mundial de litio ubicado en el Salar de Atacama (Cruzat, 2018). Sin embargo, a raíz que Tianqi poseía el 51% de Greenbushes en Australia, hubo intentos en Chile por impedir su ingreso a SQM Salar bajo la acusación de *interlocking* (participación cruzada), dado que Albemarle, su socio en Greenbushes, posee los derechos de explotación del otro yacimiento de litio que existe en el Salar de Atacama y que es competencia de SQM Salar. El principal opositor a Tianqi era el ministro de Obras Públicas del gobierno de Michelle Bachelet (11/03/2014-11/03/2018), Eduardo Bitran, quien señalaba que, si ingresaba la empresa china a SQM, entre Tianqi y Albemarle controlarían “más del 70% de la producción mundial de litio”, y que además ambas operaban “en las dos concesiones del Salar de Atacama, que es del Estado de Chile” (Musquiz, 2018). Tras el cambio de mando en Chile, en abril de 2018, surgieron fuertes rumores de que el presidente Sebastián Piñera (11/03/2018-11/03/2022) impediría la compra de las acciones de Nutrien por parte de Tianqi (Weissman, 2018). Frente a tales rumores, el embajador de China en Chile, Xu Bu, criticó públicamente la postura defendida por Bitran, calificándola de política y señaló que, de prosperar el boicot a Tianqi, las relaciones de China con Chile se verían afectadas:

Las acciones y expresiones de Bitran han convertido esta acción totalmente comercial en un asunto político y puede dejar influencias negativas en el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre ambos países (Bu, 2018).

Ante estas declaraciones, el gobierno de Piñera respondió que no interferiría en una operación netamente comercial y, cuando en mayo de 2018 Tianqi alcanzó un acuerdo con Nutrien para adquirir el 24% de las acciones de SQM, el ministro de Economía, Juan Ramón Valente, señaló que el gobierno valoraba el acuerdo (Hansen, 2018). Finalmente, el 11 de abril de 2019, tras alcanzar un acuerdo con el grupo Pampa dirigido por Juan Ponce Lerou y los principales accionistas de SQM Salar⁹, la empresa china selló su ingreso a SQM Salar con el 24% de sus acciones (Emol.com, 2019).

Pero no solo Tianqi estaba interesada en el litio chileno. En enero de 2022, el gobierno de Sebastián Piñera anunció que la empresa china ByD se había adjudicado la licitación de dos de las cinco cuotas de explotación de litio licitadas por el gobierno. Estas cinco cuotas representaban el 4,4% de las reservas de litio del país. De esta forma, ByD obtenía el derecho

para explotar el 1,8% de estas reservas, equivalente a 160 mil toneladas de litio metálico comercializable (Monroy, 2022). Sin embargo, en junio de 2022 esta licitación fue anulada por la Corte Suprema al acoger un recurso de las comunidades indígenas de Camar y Coyo que consideraban que la licitación del gobierno de Piñera había violado sus derechos (Diario U. de Chile, 2022). Pese a esta resolución negativa, en diciembre de ese año la vicepresidenta de ByD, Stella Li, manifestó que seguían muy interesados en invertir en el litio chileno: “Queremos construir en Chile la cadena de valor agregado en litio más grande de Latinoamérica (...) queremos producir materia prima para baterías ...” (como se citó en Ibarra, 2022).

La injerencia del gobierno estadounidense en Chile por la presencia china en el litio

La creciente presencia de proyectos económicos y capitales chinos en América Latina y el Caribe es visto por Estados Unidos como una amenaza directa a su seguridad nacional, por lo cual han decidido intervenir. En marzo de 2021, el almirante Craig Faller, comandante del Comando Sur de Estados Unidos (US SOUTHCOM), declaró ante el Comité de Servicios Armados del Senado:

Nuestra competencia estratégica con China es global (...) China está aumentando rápidamente su influencia aquí en nuestro hemisferio (...) impulsando la tecnología de la información y participando en prácticas depredadoras como la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada. Hemos visto muchas de estas tácticas en Asia y África y no podemos permitir que prevalezcan aquí en nuestro vecindario (...) veo a este hemisferio como la primera línea de la competencia y tenemos que abordar eso como tal, como el gobierno de los EE. UU. a través de todos los elementos de poder (...) Nuestro ejército juega un papel. (Faller, 2021)

Al año siguiente, en marzo de 2022, el Senado norteamericano realizó otra audiencia dedicada a analizar el “peligroso” avance de la presencia China en la región. En esa oportunidad, la nueva comandante del US SOUTHCOM, la general Laura Jane Richardson, explicó la importancia de América Latina en su conflicto con China, demostrando claramente que las próximas intervenciones estadounidenses en la región obedecían, entre otras razones, a su geopolítica ambiental:

En el área de responsabilidad (AOR) de US

⁹ Ponce Lerou y el grupo Pampa habían interpuesto un recurso de inaplicabilidad por inconstitucional en contra de la compra de Tianqi de las acciones de Nutrien en SQM (Carrasco, 2022).

SOUTHCOM, 28 de los 31 países de América Latina y el Caribe son democracias que comparten nuestros valores, como el estado de derecho, los derechos humanos y la igualdad de género. Nos referimos a este teatro como nuestro “barrio” (...) La región representa \$ 740 mil millones en comercio anual con los EE. UU.; contiene el 60% del litio del mundo y el 31% del agua dulce del mundo; tiene las mayores reservas de petróleo del mundo; y es el hogar de la selva amazónica ambientalmente crucial. (Richardson, 2022, p. 3-6)

En esa oportunidad el senador republicano Bill Hagerty, reafirmando la urgencia de sacar a los chinos de Latinoamérica, planteó: “Este es nuestro patio trasero. Estamos hablando de nuestro hemisferio (...) China se está comiendo literalmente nuestro almuerzo” (como se citó en Magnie, 2022).

Igualmente, en enero de 2023, en una muy interesante entrevista organizada por el *think tank* estadounidense Atlantic Council, sobre cómo el Comando Militar Sur de Estados Unidos estaba respondiendo a las amenazas estratégicas que representaban la presencia de China y Rusia en la región de América Latina y el Caribe, la general Laura Richardson volvía a repetir:

Esta región importa y le importa mucho a nuestra seguridad nacional y a nuestra patria Estados Unidos (...) y creo que tenemos algo de competencia justo aquí en la yarda 20 de nuestra tierra natal, como me gusta decir, en la zona roja. Y nunca antes habíamos tenido una competencia como esta (...) en cuanto a los actores estatales malignos que tenemos activos y muy activos en la región (...) yo diría que estamos en una competencia estratégica en el Hemisferio Occidental con la República Popular China, Rusia y en tercer lugar estarían las organizaciones criminales transnacionales (...) [para mí] ver la invasión y los tentáculos de la República Popular China en los países del Hemisferio Occidental tan cercanos a Estados Unidos me preocupa mucho (...) Porque es importante esta región con todos sus ricos recursos y elementos de tierras raras. Está el triángulo del litio, que es necesario para la tecnología. Hoy el 60% del litio del mundo se encuentra en el triángulo del litio: Argentina, Bolivia, Chile. Simplemente tenemos las mayores reservas de petróleo, crudo ligero dulce descubierto en Guyana hace más de un año. También están los recursos de Venezuela,

como el petróleo, el cobre y el oro. China obtiene entre el 30 y 36% de sus fuentes de alimentos de esta región. Tenemos los pulmones amazónicos del mundo. También en esta región se encuentra el 31% del agua dulce del mundo (...) tenemos mucho que hacer. Esta región importa. Tiene mucho que ver con la seguridad nacional y debemos intensificar nuestro juego... (Richardson, 2023 a)

Pocas semanas después, el 8 de marzo de 2023, Richardson volvía a insistir en la Cámara de Representantes de EE. UU.—en relación a los “delitos ambientales como la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (...), la tala ilegal y la minería ilegal” que tenían impactos devastadores en la región— al acusar a la República Popular China de ser “el mayor perpetrador de estos delitos contra la biodiversidad”. En síntesis, para el US SOUTHCOM estaba claro que Beijing “buscaba aumentar su influencia en toda la región, poniendo en riesgo la defensa de la patria estadounidense” (Richardson, 2023 b, p. 6, 12-13). Por su parte, el republicano Carlos Giménez, declaraba: “Durante demasiado tiempo hemos ignorado nuestro propio patio trasero y permitido que Rusia, China e Irán, los adversarios de Estados Unidos, hicieran grandes incursiones en nuestra región” (Acker, 10 de marzo 2023).

Como resulta evidente, bajo esta “nueva” geopolítica ambiental, Estados Unidos considera la creciente presencia de intereses y capitales chinos en Latinoamérica, sobre todo en la explotación de recursos estratégicos como el litio, una amenaza directa a su seguridad nacional, situación que, en su lógica de defensa, no se puede permitir y comienza a actuar en consecuencia. En abril de 2023, la general Richardson visitaba Argentina y Chile —ambos parte del Triángulo del litio— para reunirse con autoridades políticas y mandos militares buscando “potenciar su influencia geopolítica en la región, en medio de la expansión comercial de China y la arremetida de Rusia” (García, 2023).¹⁰

De igual forma, el 28 de marzo de 2023 —dos semanas después de las declaraciones de la general Richardson ante la Cámara de Representantes de EE. UU.— en el marco de la Cumbre SAFe, realizada en Washington D. C., en la cual se discutía sobre la política del litio chilena, el embajador chileno en Estados Unidos, Juan Gabriel Valdés, planteaba que la política estratégica de Chile se alineaba estrechamente con los intereses de Estados Unidos y sus aliados occidentales y no con China:

Mi principal mensaje es que sí, queremos

¹⁰ El 17 de abril de 2023 se reunía con el Ministro de Defensa de Argentina, Jorge Taiana y otras autoridades militares y el 18 de abril llegaba a Chile, para reunirse con la Ministra de Defensa, Maya Fernández y mandos militares (García, 2023).

inversiones estadounidenses, canadienses, occidentales en Chile, en la industria del litio. Tenemos una excelente relación comercial con China, que es nuestro principal socio comercial, pero queremos que nuestros minerales estratégicos, nuestro desarrollo estratégico, estén asociados con países con los cuales compartimos valores y una larga historia juntos. (como se citó en Olivares, 1 de abril de 2023)

Frente a estas declaraciones, el embajador de China en Chile, Niu Qingbao, expresó su malestar:

Los sucesivos gobiernos de Chile siempre abogan por una política exterior basada en el pragmatismo, la apertura y la diversidad; y se dedican a ofrecer un ambiente de negocio justo, transparente y no discriminatorio para inversionistas de todos los países, incluyendo China, por lo que las palabras del embajador Juan Gabriel Valdés no concuerdan con las políticas y prácticas del Gobierno de Chile y, por lo mismo, me sorprendieron mucho. (como se citó en Olivares, 1 de abril de 2023)

Sin embargo, pese a estas acciones de injerencia por parte de Estados Unidos destinadas a bloquear o terminar con las inversiones chinas en el país, no está claro que estas tengan un efecto real inmediato, sobre todo en una economía tan abierta como la chilena. Por ejemplo, como parte de la política del litio del presidente Gabriel Boric¹¹, el 16 de octubre de 2023 se anunciaba que la compañía china de acero y níquel Tsingshan –entre las 20 empresas privadas más grandes de China– suscribiría con Corfo un acuerdo para invertir US\$ 233 millones en la construcción de una fábrica de baterías de litio en la región chilena de Antofagasta (Ibarra, 2023).

muchos intereses y valores en común” (como se citó en Riffo y Almeida; 7 de abril de 2023). Pero, sin lugar a dudas, las declaraciones del embajador Valdés –como las de todo integrante de las elites políticas periféricas sudamericanas– no tenían nada de inocentes y, de hecho, se transformaron en una excelente muestra de cómo ya empiezan a manifestarse los impactos de esta “guerra” estadounidense por el control de los recursos latinoamericanos frente a lo que entienden como la “amenaza china”. Como se señala en los documentos estratégicos confeccionados por el Pentágono y los altos mandos militares estadounidenses, América Latina y el Caribe es su “barrio” o, como más sinceramente expresan sus políticos, su “patio trasero”. Y este “patio trasero” es muy rico en recursos y ecosistemas que consideran claves para su seguridad nacional, especialmente en tiempos determinados por el cambio climático y otros fenómenos derivados de la crisis ambiental global. Por lo tanto, no se puede descartar que la injerencia y presiones de Estados Unidos, ya sea en Chile u otros países de la región, destinadas a expulsar al “gigante asiático” de la América Latina vayan en aumento y se tornen cada vez más agresivas.

La tensión por el litio es sólo una muestra de un conflicto que está escalando y que, de continuar por esta senda, podría llegar a situaciones insospechadas, como, por ejemplo, que la región se transforme en teatro de operaciones de una confrontación directa entre ambas superpotencias por recursos que se consideran vitales. La única forma que tiene la región para aminorar o desincentivar escenarios como este u otros que pudiesen surgir, es avanzar decididamente en un proceso de unidad regional que le permita aumentar sus capacidades de negociación relativa frente a los intereses de las megapotencias (tradicionales y nuevas) que están determinando un creciente orden multipolar.

REFLEXIÓN FINAL

Tras las declaraciones del embajador Valdés en Washington D. C. y la airada reacción del embajador chino en Chile, el canciller chileno Alberto van Klaveren intentó aminorar el impacto causado por las palabras de su subordinado al decir: “Con China tenemos

¹¹ Se puede sintetizar la Política Nacional del Litio en cuatro propuestas centrales: 1) la creación de una Empresa Nacional del Litio; 2) el otorgamiento de contratos de exploración y explotación a Enami y Codelco. El rol de Codelco sería lograr negociar con las empresas que operan en el Salar de Atacama (SQM y Albemarle); 3) el Estado promoverá el desarrollo del conocimiento a través del Instituto Chileno del Litio, además de la generación de productos de litio con valor agregado, como la producción de baterías; 4) la creación de una red de salares protegidos (30% de salares protegidos al 2030) y la utilización de nuevas tecnologías de extracción que minimicen el impacto ambiental. De todo lo anterior, se desprende que la exploración, explotación y desarrollo de valor agregado se realizará mediante la colaboración público-privada, pero siempre con el Estado como controlador de los proyectos (Gobierno de Chile, 2023).

REFERENCIAS

- Acker, D. (10 de marzo de 2023). The head of the US Southern Command complains that other countries extract lithium from Latin America. *Then24*. <https://then24.com/2023/03/10/the-head-of-the-us-southern-command-complains-that-other-countries-extract-lithium-from-latin-america/>
- Bellato, R. (20 enero de 2023). Por qué subió exponencialmente el precio del litio y qué pasará en 2023. *EcoJournal*. <https://econojournal.com.ar/2023/01/por-que-subio-exponencialmente-el-precio-del-litio-y-que-pasara-en-2023/>
- Benchmark Source. (13 de mayo de 2022). Analysis: Lithium industry needs \$42 billion to meet 2030 demand. *Benchmark Source*. <https://source.benchmarkminerals.com/article/analysis-lithium-industry-needs-42-billion-to-meet-2030-demand>
- Biden, J. (2021). America's Supply Chains. Executive Order 14017 of February 24, 2021. *Federal Register* Vol. 86 (38), 2021, pp. 11849-11854. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-03-01/pdf/2021-04280.pdf>
- Birol, F. (2021). Preface. In IEA, *The Role of Critical World Energy Outlook Special Report Minerals in Clean Energy Transitions*, pp. 1-2. <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>
- Brennan, H. & Yu, G. (26 de marzo de 2018). China's lithium supply chain strategy. Solidify, diversify and control. *Verisk Maplecroft* <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/chinas-lithium-supply-chain-strategy-solidify-diversify-and-control>
- Carrasco Luna, A. (2022). El carácter estratégico del litio latinoamericano para las megapotencias globales. El caso chileno desde el temprano interés estadounidense hasta la irrupción china. En F. Estenssoro y J. P. Vásquez (Coords.). *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global: implicancias para América Latina*. CLACSO, Editora Unijui, pp. 193-224.
- Carrasco, A. (2023). *Soquimich: el negocio del litio y el financiamiento irregular de la política (1968-2017)*. Editorial LOM.
- Consejo de Estado. (2012). Plan de desarrollo de la industria de vehículos de nueva energía y ahorro de energía (2012-2020). Oficina General del Consejo de Estado, 9 de julio de 2012. https://www.gov.cn/zwgk/2012-07/09/content_2179032.htm
- Cruzat, M. (26 de junio de 2018). En el mundo del litio, Tianqi y Albemarle son uno solo. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/06/26/en-el-mundo-del-litio-tianqi-y-albemarle-son-uno-solo/> en Español. (22 de marzo de 2022). China lidera la carrera mundial por la movilidad eléctrica. <https://espanol.cgtn.com/n/2022-03-22/GbabEA/china-lidera-la-carrera-mundial-por-la-movilidad-electrica/index.html>
- Diario Uchile. (2 de junio de 2022). Corte Suprema deja sin efecto licitación del litio impulsada durante el gobierno de Sebastián Piñera". <https://radio.uchile.cl/2022/06/02/corte-suprema-deja-sin-efecto-licitacion-del-litio-impulsada-durante-el-gobierno-de-sebastian-pinera/#:~:text=Nacional%20Pueblos%20originarios-,Corte%20Suprema%20deja%20sin%20efecto%20licitaci%C3%B3n%20del%20litio%20impulsada%20durante,para%20desarrollar%20la%20actividad%20minera.>
- Dinatale, M. (26 de diciembre de 2022). Litio estratégico: China avanza con inversiones en Argentina y se posiciona como socio mayoritario. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/litio-estrategico-china-avanza-con-inversiones-en-argentina-y-se-posiciona-como-socio-mayoritario/> United States Department of Defense, DoD. (Septiembre de 2018). *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States*. <https://s3.amazonaws.com/static.militarytimes.com/assets/eo-13806-report-final.pdf>
- Donoso, F., Garay, V. y Cantalloppts, J. (2017). Mercado Internacional del Litio y su Potencial en Chile. *Guía Minera de Chile*. <https://www.guiaminera.cl/mercado-internacional-del-litio-y-su-potencial-en-chile/>
- El Periódico de la Energía. (21 de enero de 2023). La china CATL invertirá más de 1.000 millones en construir dos grandes centros de extracción de litio en Bolivia. <https://elperiodicodelaenergia.com/la-china-catl-invertira-mas-de-1-000-millones-en-construir-dos-grandes-centros-de-extraccion-de-litio-en-bolivia/>
- Ellerbeck, S. (2023). Litio: por qué América Latina es clave para la transición energética mundial. *World Economic Forum*. <https://es.weforum.org/agenda/2023/01/litio-por-que-america-latina-es-clave-para-la-transicion-energetica-mundial/>
- El Mercurio On-Line, Emol. (11 de abril de 2019). Tras disputas, Tianqi y Julio Ponce firman la paz para “la estabilidad de la gobernanza” de SQM. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/04/11/944330/Tras-controvertido-ingreso-a-su-propiedad-Tianqi-y-grupo-Pampa-llegan-a-un-acuerdo-para-formar-directorio.html>
- Estenssoro, F. (2020). Por qué Hablamos de Geopolítica Ambiental. En Estenssoro, F. (Organizador), *Relações e Tensões entre a América Latina e os Estados Unidos*. Editora UNIJUI, pp. 15-30.

- Estenssoro, F. y Vásquez, J. P. (Coord.). (2022). *La Geopolítica Ambiental de Estados Unidos y sus Aliados del Norte Global*. CLACSO; Editora UNIJUI.
- EVBox (17 de febrero de 202). Electric car battery weight explained. [https://blog.evbox.com/ev-battery-weight#:~:text=A%20typical%20EV%20battery%20has,\(138%20pounds\)%20of%20lithium](https://blog.evbox.com/ev-battery-weight#:~:text=A%20typical%20EV%20battery%20has,(138%20pounds)%20of%20lithium).
- Faller, C. S. (2021). 2021 Posture Statement to Congress. *U.S Southern Command*. <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/SOUTHCOMs-2021-Posture-Statement-to-Congress/>
- García, V. (21 de abril de 2023). La jefa del Comando Sur del ejército de Estados Unidos recorrió el Estrecho de Magallanes durante su visita a Chile. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/04/21/la-jefa-del-comando-sur-del-ejercito-de-estados-unidos-recorrio-el-estrecho-de-magallanes-durante-su-visita-a-chile/>
- Giddens, A. (2010). *A política da mudança climática*. Zahar.
- Gobierno de Chile (2023). *Estrategia Nacional del Litio. Por Chile y su gente*. <https://www.gob.cl/litioporchile/>
- González, J. M. y Mendéz, S. (2021). Informe Litio: octubre 2021. *Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, Secretaría de Minería de la Nación de Argentina* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_litio_-_octubre_2021.pdf
- Hansen, H. (20 de mayo de 2018). Valente valora ingreso de Tianqi a SQM. *Infogate*. <https://infogate.cl/?s=Valente+valora+ingreso+de+Tianqi+a+SQM+y+minimiza+>
- Ibarra, V. (12 de diciembre de 2022). Gigante chino BYD: 'Queremos invertir en Chile y no tenemos límites. *El Diario Financiero*. <https://www.df.cl/empresas/industria/gigante-chino-byd-queremos-invertir-en-chile-y-no-tenemos-limites>
- Ibarra, V. (16 de octubre de 2023). Compañía china Tsingshan construirá fábrica de baterías de litio en Mejillones por US\$ 233 millones. *El Diario Financiero*. https://www.df.cl/empresas/energia/compania-china-tsingshan-construira-fabrica-de-baterias-de-litio-un?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=Lo+Leido_16102023&utm_content=Link_Nota&utm_mc=jDSPRp2BEu6cuvFqtm-3ARnLEFk0AT-7mDQ0cM6WYQY
- ICEX España Exportación e Inversiones. (2016). *Plan Made in China 2025*. http://www.observatoriorli.com/docs/CHINA/PLAN_2025_China.pdf
- International Energy Agency, IEA. (2021). *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*. https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf
- Interesse, G. (29 de septiembre de 2022). China Considers Extending its EV Subsidies to 2023. *China Briefing*. <https://www.china-briefing.com/news/china-considers-extending-its-ev-subsidies-to-2023/>
- Katwala, A. (30 de junio de 2022). The World Can't Wean Itself Off Chinese Lithium. *WIRED*. <https://www.wired.co.uk/article/china-lithium-mining-production>
- King, L. (25 de septiembre de 2022). A Top National Security Concern: China's Control of Electrification Now and in the Future. *Defense Opinion*. <https://defenseopinion.com/a-top-national-security-concern-chinas-control-of-electrification-now-and-in-the-future/238/>
- López, A., Obaya, M., Pascuini, P. y Ramos, A. (2019). *Litio en la Argentina. Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor*. Argentina: Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; BID. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bid-litio-final_0.pdf
- Magnier, M. (1 de abril de 2022). China is outmanoeuvring US in Latin America and the Caribbean, senators are warned. *South China Morning Post*.
- Miatto, A., Recka, B., Westb, J. & Graedela, T. (2020). The rise and fall of American lithium. *Resources, Conservation & Recycling* Vol. 162, pp. 1-10.
- Minería Chilena. (23 de abril de 2018). *El embajador de China advierte: "Bitran ha convertido el proceso de Tianqi en un asunto político"*. <https://www.mch.cl/2018/04/23/tianqi-asunto-politico-puede-dejar-influencias-negativas-las-relaciones-comerciales/#>
- Monroy, M. (13 de enero de 2022). BYD se adjudica licitación para explorar, explotar y comercializar yacimientos de litio en Chile. *La Tercera*.
- Morales, P. (11 de enero de 2023). *La electromovilidad en China y su impacto en Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional

- de Chile/BCN. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33979/1/La_electromovilidad_en_China_y_su_impacto_en_Chile.pdf
- Musquiz, L. (18 de mayo de 2018). Bitran arremete contra reguladores locales antimonopolios. *El Mercurio*. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=469813>
- Nogué, J. y Vicente, J. (2001). *Geopolítica, Identidad y Globalización*. Ariel.
- Nye, J. (2003). *La Paradoja de Poder Norteamericano*. Taurus.
- Olivares, E. (1 de abril de 2023). Embajador chino: “Las palabras del embajador Juan Gabriel Valdés no concuerdan con las políticas y prácticas del Gobierno de Chile...me sorprendieron mucho”. *ExAnte*. [https://www.ex-ante.cl/embajador-chino-las-palabras-del-embajador-juan-gabriel-valdes-no-concuerdan-con-las-politicas-y-practicas-del-gobierno-de-chile-me-sorprendieron-mucho/Osorio, S. \(15 de marzo de 2023\). El mundo compra cada vez más vehículos eléctricos, ¿cómo va LatAm? Bloomberg. https://www.bloomberglinea.com/2023/03/15/el-mundo-compra-cada-vez-mas-vehiculos-electricos-como-va-latam/](https://www.ex-ante.cl/embajador-chino-las-palabras-del-embajador-juan-gabriel-valdes-no-concuerdan-con-las-politicas-y-practicas-del-gobierno-de-chile-me-sorprendieron-mucho/Osorio, S. (15 de marzo de 2023). El mundo compra cada vez más vehículos eléctricos, ¿cómo va LatAm? Bloomberg. https://www.bloomberglinea.com/2023/03/15/el-mundo-compra-cada-vez-mas-vehiculos-electricos-como-va-latam/)
- Ostrow, T. (18 de diciembre de 2022). Las enormes reservas de litio de Estados Unidos que no todos quieren explotar. *DW*. <https://www.dw.com/es/las-enormes-reservas-de-litio-de-estados-unidos-que-no-todos-quieren-explotar/a-64138883>
- Orús, A. (25 de mayo de 2022). El mercado de los coches eléctricos en el mundo - Datos estadísticos. *Statista*. <https://es.statista.com/temas/8643/el-mercado-de-los-coches-electricos-en-el-mundo/#topicOverview>
- Paoli, L. & Gül, T. (30 de enero de 2022). Electric cars fend off supply challenges to more than double global sales. *IEA*. <https://www.iea.org/commentaries/electric-cars-fend-off-supply-challenges-to-more-than-double-global-sales>
- Pedone, A. & Deutch, J (2021). A Domestic Content Rule for Electric Vehicle Lithium-Ion Batteries will Protect U.S. Jobs. *MIT Center for Energy and Environmental Policy Research*. <https://www.jstor.org/stable/resrep34663>
- Bermeo M. y Villena M. (1 marzo de 2014). Potash: “Nos gustaría ser el mayor accionista de SQM y hay posibilidades en el futuro”. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/empresas/actualidad/potash-nos-gustaria-ser-el-mayor-accionista-de-sqm-y-hay-posibilidades>
- Reuters. (6 de febrero de 2019). Bolivia y consorcio de China acuerdan industrializar litio con inversión de 2.300 millones de dólares. <https://www.reuters.com/article/bolivia-litio-china-idLTAKCN1PV2CG>
- RFI. (22 de abril de 2023). China acelera su dominio en la fabricación de vehículos eléctricos. *DiarioUchile*. <https://radio.uchile.cl/2023/04/22/china-acelera-su-dominio-en-la-fabricacion-de-vehiculos-electricos/>
- Reichmann, K. (1 de junio de 2019). Defense could be cut off from critical materials as trade war rhetoric with China grows. *Defense News*. <https://www.defensenews.com/pentagon/2019/06/01/defense-could-be-cut-off-from-critical-materials-as-trade-war-rhetoric-with-china-grows/>
- Riffo, J. y Almeida, A. (7 de abril de 2023). Estrategia chilena del litio en el limbo: embajador Valdés apoya a EE.UU. y canciller Van Klaveren da señales a China. *Interferencia*. <https://interferencia.cl/casos/dichos-de-juan-gabriel-valdes-sobre-minerales-estrategicos>
- Richardson, L. (2022). Statement of General Laura J. Richardson Commander, United States Southern Command before the 117th Congress House Armed Services Committee. *United States Southern Command, March 8, 2022*. [HHRG-117-AS00-Wstate-RichardsonL-20220308.pdf \(congress.gov\)](https://www.house.gov/committees/armed-services/117th-congress/117-AS00-Wstate-RichardsonL-20220308.pdf)
- Richardson, L. (2023 a). A conversation with General Laura J. Richardson on security across the Americas. *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/event/a-conversation-with-general-laura-j-richardson-on-security-across-the-americas/>
- Richardson, L. (2023, b). Statement of General Laura J. Richardson Commander, United States Southern Command before the 118th Congress House Armed Services Committee. *United States Southern Command March 8, 2023*. [https://democrats-armedservices.house.gov/_cache/files/9/4/94371221-738b-45d3-ae23-a967ecbe8087/FC9B0EDE0B1BDB5931C087935EC81796.03.08.23-richardson-statement.pdf](https://www.house.gov/committees/armed-services/118th-congress/118-AS00-Wstate-RichardsonL-20230308.pdf)
- Roca, J. (8 de octubre de 2021). Los mayores productores de baterías de ion-litio del mundo: EEUU reduce la brecha con China en la carrera por dominar el mercado. *El Periódico de la Energía*. <https://elperiodicodelaenergia.com/los-mayores-productores-de-baterias-de-ion-litio-del-mundo-eeuu-reduce-la-brecha-con-china-en-la-carrera-por-dominar-el-mercado/>
- Rutigliano, P. (16 de marzo de 2021). Evolución del precio y futuros del litio. <https://www.linkedin.com/pulse/evolucion-del-precio-y-futuros-litio-pablo-rutigliano/?originalSubdomain=es>

- Sady-Kennedy, T.A. (2022). *Ally-Shoring the Lithium Supply Chain in the Americas. A strategic models for the U.S. critical mineral policy. Washington DC: Bureau of Energy Resources (ENR), Department of State, May 26.* <https://docer.com.ar/doc/5c8e80e>
- Shalal-Esa, A. (2013, 12 de febrero). Pentagon stands by use of lithium-ion batteries on F-35 fighters. *Reuters*. The Meghalayan Bureau (2023). *China controls 70% of global lithium production; that's a worry forthe world.* <https://themeghalayan.com/china-controls-70-of-global-lithium-production-thats-a-worry-for-the-world/>
- The White House (2021). *Fact Sheet: Securing America's Critical Supply Chains.* Washington DC: February 24. FACT SHEET: Securing America's Critical Supply Chains | The White House
- The White House (2022). *Fact Sheet: Securing a Made in America Supply Chain for Critical Minerals.* Washington DC: February 22, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/22/fact-sheet-securing-a-made-in-america-supply-chain-for-critical-minerals/>
- USGS (2023). Mineral Commodity Summaries. *US Geological Survey.* <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023.pdf>
- Weissman, I. (10 de abril de 2018). La Moneda se mete en la polémica sobre posible entrada china a SQM. *El Mostrador.* <https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/04/10/la-moneda-se-mete-en-la-polemica-sobre-posible-entrada-china-a-sqm/>

Aproximaciones críticas, feministas y anti/pos/de/s/coloniales para entender el mundo

Critical, feminist and anti/post/decolonial approaches to understanding the world

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.211>

María Ignacia Ibarra¹
(mariaignaciaibarrae@gmail.com)

Recibido 22/06/2023
Aceptado 05/12/2023

RESUMEN

Este artículo da cuenta de las principales corrientes críticas del pensamiento contemporáneo contrahegemónico, explicando sus genealogías, horizontes políticos, epistemológicos y de transformación social. Se tiene como objetivo observar las distancias de cada una, así como también las articulaciones posibles a partir de sus derivas y principales referentes. Se analizan las corrientes no hegemónicas de pensamiento y de reflexión crítica: estudios postcoloniales, anticoloniales y, con mayor énfasis, en el giro decolonial, por ser una reconceptualización radical de la teoría y de la política en Sudamérica. También se lleva a cabo una revisión de corrientes feministas más allá del feminismo blanco: comunitarias, negras, chicanas. Se reconoce la relevancia de estas corrientes en los procesos de producción y reivindicación de los saberes del Sur Global, los cuales han quedado en los márgenes de las referencias teóricas de la academia occidental.

PALABRAS CLAVE

Pensamiento anticolonial, descolonial, postcolonial, feminismos, contrahegemonía

ABSTRACT

This article accounts for the main critical currents of contemporary counter-hegemonic thought, explaining their genealogies, political, epistemological and social transformation horizons. The objective is to observe the distances of each one and the possible articulations from their drifts and main referents. Non-hegemonic currents of thought and critical reflection are analyzed: postcolonial and anticolonial studies and, with greater emphasis, the decolonial turn as a radical reconceptualization of theory and politics in South America. A review of feminist currents beyond white feminism is also carried out: communitarian, black, Chicano. The relevance of these currents in the processes of production and vindication of the knowledge of the Global South, which has remained in the margins of the theoretical references of the Western academy, is recognized.

KEYWORDS

Anticolonial, decolonial, postcolonial, feminisms, counterhegemony

Doctora en Sociedad y Cultura (línea de antropología), Universitat de Barcelona. Actualmente trabaja como investigadora del Grupo de Investigación en Género, Identidad y Diversidad (GENI, UB) en donde coordina el eje "Territorio, decolonialidad y resistencias". Sus principales líneas de investigación son: feminismos descoloniales, prácticas políticas de mujeres de pueblos originarios, justicia antipunitivista, cuerpos-territorios, espiritualidades y luchas por lo común. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4876-3184>

INTRODUCCIÓN

Este escrito presenta y expone algunas de las principales corrientes contrahegemónicas de pensamiento crítico, las cuales se manifiestan en epistemologías y metodologías empleadas en investigaciones y análisis dentro del ámbito de las ciencias sociales. El propósito de este artículo consiste en explorar cada corriente, así como indagar en las interconexiones a partir de sus derivas y genealogías. Se subraya, en cada una de ellas, la relevancia de la crítica y desarticulación de la colonialidad como proceso histórico que establece parámetros de humanidad, abordando la impugnación del racismo como eje de opresión y cuestionando los estándares europeos de humanidad.

Desde esta premisa, se analizan las corrientes contrahegemónicas con especial énfasis y profundización en el giro decolonial, el cual se distingue como una perspectiva de análisis territorializada que devino en una reconceptualización radical de la teoría y política en la región de Sudamérica. Se destacan los ejes analíticos de la colonialidad, abordando el poder, del saber, del ser, de la relación con la naturaleza y del género. A partir del análisis de este último eje se erige una genealogía contrahegemónica, haciendo hincapié en la reivindicación de otros saberes, historias alternativas y las voces de mujeres diversas.

En consecuencia, se realiza una revisión exhaustiva de las corrientes feministas que trascienden el feminismo blanco, explorando perspectivas comunitarias, negras y chicanas. Se enfatiza la relevancia del concepto de interseccionalidad, cuya génesis se encuentra en los feminismos antirracistas desde los cuales se aborda el amplio espectro de factores que influyen en la comprensión de las realidades de las experiencias de las mujeres, reconociendo que las subalternas, indígenas y racializadas son víctimas de múltiples opresiones en contextos coloniales. Esta breve revisión se lleva a cabo con el fin de reconocer tanto las afinidades como las disparidades en el entramado teórico que emerge desde los márgenes del pensamiento occidental, así como las eminentes confluencias dentro del pensamiento crítico contemporáneo.

COLONIALISMO Y COLONIALIDAD

Para contextualizar este ejercicio teórico es necesario entender a qué nos referimos con estos conceptos centrales. Se reconoce que el colonialismo se diferencia de la colonización porque es una estructura ideológica que va más allá del tiempo histórico y las consecuencias económicas y territoriales (Césaire, 2006). El colonialismo, bajo la idea de progreso, construye aquella estructura sostenida por colonizadores y colonizados, aceptando los segundos

la condición colonial a partir de un aparataje simbólico que genera adhesión a elementos opresores.

Hablo de millones de hombres desarraigados de sus dioses, de su tierra, de sus costumbres, de su vida, de la vida, de la danza, de la sabiduría. Yo hablo de millones de hombres a quienes sabiamente se les ha inculcado el miedo, el complejo de inferioridad, el temblor, el ponerse de rodillas, la desesperación, el servilismo. (Césaire, 2006, p. 20)

Esto tiene que ver también con la concepción de hegemonía de Antonio Gramsci, la cual tiene consecuencias no sólo en el plano material de la economía o en el plano de la política, sino también en el plano de la moral, del conocimiento y de la filosofía (Gruppi, 1978). Esta dominación cultural genera una jerarquización de características fenotípicas y culturales desde una perspectiva geopolítica eurocéntrica, un proceso de racialización identitaria: hay un pueblo, un grupo social que es superior a otro, por lo cual este tiene un “deber” de dominar y civilizar a la barbarie. El colonialismo como un hecho histórico y social con dimensiones bélicas, políticas, económicas, sociales y culturales; un Estado que se impone por sobre otro, una experiencia histórica específica de sometimiento. El colonialismo es un proceso no resuelto, continuo y que refiere a una necesidad endógena de la civilización de expandirse.

Por otra parte la colonialidad, concepto acuñado por Aníbal Quijano (1992), es aquel sistema de ideología y praxis de dominación que permite e instaura la clasificación jerarquizada y de subordinación, generando otredades e identidades coloniales. Se sostiene en base a la racialización como centro de opresión. Es un patrón de poder que opera en cada uno de los planos y dimensiones materiales y subjetivas de la existencia social cotidiana y que permite comprender cómo se configura el capitalismo global y las redes que entretejen aquel sistema. El poder es “una relación social de dominación, explotación y conflicto por el control de cada uno de los ámbitos de la experiencia social humana: trabajo, sexo, subjetividad y autoridad colectiva con sus respectivos recursos y productos” (Quijano, 2001, p. 10). En este vínculo social de opresión, el colonizado aprende el lenguaje y pensamiento del dominador y, en esa diferencia, se afirma el propio conocimiento occidental. Estas construcciones sociales –como la raza, el género, y el heteropatriarcado– han sido conceptos producidos por el colonialismo y reproducidos por los colonizados, estructurando jerarquías, roles y dinámicas de la población según parámetros occidentales. La heterarquía (Castro-Gómez, 2008) es un sistema de procesos entrelazados que confluyen para establecer dinámicas de poder, y se basa en discursos raciales que

organizan a la población. El proyecto de modernidad busca homogeneizar a partir de la “civilización” de la barbarie a través de una racionalidad instrumental.

Colonialidad no significa lo mismo que colonialismo. Colonialismo denota una relación política y económica, en la cual la soberanía de un pueblo reside en el poder de otro pueblo o nación, lo que constituye a tal nación en un imperio. Distinto de esta idea, la colonialidad se refiere a un patrón de poder que emergió como resultado del colonialismo moderno, pero que, en vez de estar limitado a una relación formal de poder entre dos pueblos o naciones, más bien se refiere a la forma como el trabajo, el conocimiento, la autoridad y las relaciones intersubjetivas se articulan entre sí, a través del mercado capitalista mundial y de la idea de raza. Así, pues, aunque el colonialismo precede a la colonialidad, la colonialidad sobrevive al colonialismo. (Maldonado-Torres, 2007, p. 131)

Las sociedades colonizadas son divididas, afectando profundamente a las identidades que ahí se generan. La categoría “raza” se construye a partir de la biologización del mundo, la “invención” de la raza es producto de la colonialidad. Es un dispositivo ideológico que posibilita la dominación colonial. Las herencias coloniales se caracterizan por ser producto de relaciones de poder jerárquicas que provienen de diferencias raciales. Esto nos ayuda a comprender cómo se estructura la sociedad, vincular un determinado fenotipo o una configuración geográfica que responde a configuraciones sociales y políticas. Las categorías de raza y clase, y los efectos que aquellas tienen en los cuerpos de mujeres y hombres en un contexto colonial, permiten las estructuras racistas, la cosificación de los cuerpos y la dependencia económica. El sistema colonial es, por sobre todo, una articulación de lógicas de explotación, y se reproducen en las metrópolis, que es donde los colonizados se dan cuenta de su propia racialización y de su negritud (Fanon, 2009). Ahí es donde se toma consciencia social y consciencia de sí mismos.

La sociedad moderna, el sistema-mundo moderno, se basa siempre en una economía-mundo capitalista según Wallerstein (2005). En este sistema-mundo existen las áreas centrales y las periféricas, las primeras son aquellas consideradas “desarrolladas” gracias a la explotación de la mano de obra y de recursos naturales de las segundas. Así, según Wallerstein en *El moderno sistema mundial* (1984), se construye y reproduce la lógica capitalista en un orden global, jerarquizando y fortaleciendo las dicotomías jerárquicas.

Qué significa, cuándo comienza o qué caracteriza a la sociedad moderna –o a la modernidad– ha constituido

un amplio debate. Se considera que la sociedad moderna se ha caracterizado como aquella en la que predomina la pluralidad y el secularismo. La sociedad democrática y “racional” se contrapone a aquella tradicional a la cual no ha llegado el progreso ni el desarrollo, que lo problemático se basa en aquel sistema de valores único y de aplicación general (Berger y Luckman, 1999). Esta dicotomía construye el argumento que legitima la posición geopolítica hegemónica de Occidente, dándole un sentido “civilizador” a las prácticas e instituciones coloniales con ideales políticos liberales y modernos, con vocación de homogeneizadores en torno a lo considerado “desarrollado”. Esta lógica de alterización es la que somete a los pueblos colonizados a abandonar su historia, ética y sus experiencias subjetivas, despojándoles además, sus otras formas de relacionarse o, a su vez, considerándolas “exóticas” o siendo cosificadas desde las sociedades modernas.

“La colonialidad es constitutiva de la modernidad, y no derivativa” (Mignolo, 2005, p. 61). Sin modernidad no hay colonialidad y viceversa, son constitutivas la una de la otra. Las pluralidades de las sociedades colonizadas son anuladas en pos de la construcción de una ideología universalista creada en Occidente, gestándose de esta manera la realidad eurocéntrica como la categoría completa, no marcada y, por tanto, no visible (Restrepo, 2007). La diferencia cultural se sitúa fuera de lo moderno, se constituye como otredad que es clasificada y se posiciona en los escalones inferiores de los entramados globales de poder. El Estado moderno se sostiene en el sujeto individual liberal en donde no cabe la pluralidad de conocimientos y saberes de otros contextos (Cumes, 2012).

CORRIENTES CONTRAHEGEMÓNICAS DE PENSAMIENTO Y REFLEXIÓN CRÍTICA

Los estudios postcoloniales nacen y se desarrollan en el mundo académico anglosajón, principalmente de parte de académicos provenientes o con ascendencia en Asia y África. Los investigadores de esta corriente de pensamiento realizan una crítica a las colonias británicas que en aquellos territorios se instalaron y donde desplegaron sus prácticas coloniales. Uno de los textos fundantes de esta corriente fue el libro “*Orientalismo*” de Edward Said (1978), el cual aboga a que el orientalismo es un discurso sobre Oriente pero que no es Oriente. Con este planteamiento, se realiza un análisis crítico y se recalca el interés exotizante del discurso colonial con respecto a las versiones de la otredad construidas a partir del eurocentrismo. Aquí también están los Estudios Subalternos, que corresponden a un grupo de teóricos sociales de la India y del sur de Asia que se formaron en Inglaterra y se enfocan en las sociedades poscoloniales a nivel mundial. Ranajit Guha fue el fundador de esta escuela

historiográfica (Merle, 2008). Dentro de las referentes de la teoría poscolonial se encuentra Gayatri Spivak (2003), de la cual destaco la crítica que realiza a la ciencia progresista europea, como por ejemplo, al pensador francés Michel Foucault, al plantear que su propuesta teórica es cómplice del imperialismo europeo cuando no se refiere a éste como agente colonizador, reproduciendo la violencia epistémica del imperialismo cuando repite los discursos occidentales. Al hablar del “otro” se refiere únicamente al sujeto europeo, no habla del ser racializado/ colonizado. Spivak plantea que el sujeto colonizado es heterogéneo y critica al Grupo de Estudios Subalternos que, por su intención de recuperar la voz de los oprimidos, reproducen la misma lógica al homogeneizar al sujeto con discursos monolíticos universalistas (Spivak, 2003). Además, afirma que el subalterno es masculino, por lo que las mujeres quedan silenciadas entre hombres locales y colonizadores. Spivak afirma que la subalterna deja de serlo cuando el sistema “escucha” sus demandas. El ser subalterno es una condición situacional, no ontológica.

El anticolonialismo tiene una trayectoria relevante en Latinoamérica. Se toman como bases fundantes las establecidas por el pensador político y poeta cubano José Martí (1891) a fines del siglo XIX, con su latinoamericanismo emancipador y su postulado en torno a “Nuestra América”. Esta corriente pone de relieve el hecho de que las independencias del continente ya no estaban sometidas de forma predominante a las colonias ibéricas, sino que el territorio estaba también expuesto al poder de los criollos locales como también al imperialismo de Estados Unidos. Posteriormente, en esta misma línea crítica, el pensador peruano José Mariátegui (1928) sitúa al indígena como un sujeto revolucionario y plantea que “no hay nación” (sí hay Estado, sí hay república, pero no hay comunidad).

Se simboliza, en distintas épocas, el proyecto intelectual de abogar por la existencia de una cultura latinoamericana y de producir teorías capaces de dar cuenta de su heterogeneidad, ejercicio que al considerar el hecho de la

subordinación de América Latina para con otras regiones del planeta involucra, inevitablemente, la relación entre cultura y poder. (Zapata, 2008, p. 115)

Otros exponentes de esta corriente son Pablo González Casanova (con su texto clave “El Colonialismo interno” en el libro “Sociología de la Explotación”, 2006, Roberto Fernández Retamar, Fausto Reinaga, Manuel Zapata Olivella, y Paulo Freire). Una exponente contemporánea es la socióloga boliviana Silvia Rivera Cusicanqui, quien sostiene que la relevancia del movimiento anticolonial es su radicalidad frente a aquellas nuevas formas de colonialismo. Por ello, propone la necesidad de una genealogía propia para recuperar historias y conocimientos (Rivera-Cusicanqui, 2018).

Por otro lado, los estudios decoloniales nacen en Estados Unidos en el programa de investigación “Modernidad y Colonialidad”,² que se enfoca en abordar, desde una perspectiva académica, las problemáticas coloniales que se dan en territorio latinoamericano. Surge, principalmente, como respuesta a dos corrientes teóricas-políticas fundamentales. Por una parte, en torno a la teoría de la dependencia, que nació a partir de aquella pregunta “¿por qué somos pobres?”, que motivó a los gobiernos del sur de América a intentar superar el “atraso” cultural y económico con una idea de progreso, basándose en una sustitución de importaciones con una visión de “desarrollo”. A su vez, responde a la teología de la liberación, proponiendo un cambio del bastión ideológico que había significado la religión. También, recibió la influencia de la Investigación Acción Participativa (IAP), metodología que incorpora de manera activa los conocimientos colectivos de los actores involucrados en los estudios y la colectivización de estos (Fals-Borda y Brandao, 1986, p. 18). La confluencia de estas contribuciones teórico-políticas fue el principal motor de este programa de investigación. Desde allí es que los/as teóricos decoloniales³ plantean la necesidad de “otras epistemologías”, “otros sujetos” y “otras lógicas” que están fuera del espacio geopolítico de Occidente.

Una de las principales diferencias que distancian a

² Arturo Escobar, en su ponencia denominada “Mundos y conocimientos de otro modo” hace una presentación del grupo, contextualizándolo en su búsqueda de otras epistemologías, otras formas de pensamiento, un paradigma *otro* (Escobar, 2003: 53)

³ “Las figuras centrales del colectivo son el filósofo argentino Enrique Dussel, el sociólogo peruano Aníbal Quijano y el semiólogo y teórico cultural argentino-estadounidense Walter D. Mignolo, quienes han aportado los conceptos que se han convertido en el punto de partida para los demás miembros. Existe un segundo nivel de integrantes, que, igualmente, han realizado aportes relevantes, pero su trabajo ya acoge los aportes del anterior trío. Entre ellos se encuentran el filósofo colombiano Santiago Castro-Gómez, el antropólogo colombiano Arturo Escobar, el sociólogo venezolano Edgardo Lander, el antropólogo venezolano Fernando Coronil, el filósofo puertorriqueño Nelson Maldonado Torres, el sociólogo puertorriqueño Ramón Grosfoguel y la lingüista norteamericana Catherine Walsh, quien trabaja desde la perspectiva de los estudios culturales en Ecuador. Otros intelectuales cercanos al grupo, o que constituyen generaciones nuevas, son Óscar Guardiola Rivera – filósofo colombiano –, Zulma Palermo, Freya Schiwy, Juliana Flórez y Mónica Espinosa” (Pachón Soto, 2008, p. 11).

los estudios decoloniales de la escuela postcolonial (o también llamada de “Estudios Culturales”) es la centralidad del concepto “raza”. Los decoloniales plantean que los postcoloniales invisibilizan al racismo como eje principal de opresión cuando plantean que el mundo está estructurado por significaciones culturales, por códigos semióticos. La corriente decolonial plantea que la cultura está siempre entrelazada (y no derivada, como dicen los postcoloniales) con los procesos de la economía política.

El hecho es que los teóricos del sistema-mundo tienen dificultades para pensar la cultura, mientras que los autores anglosajones de la poscolonialidad tienen dificultad para conceptualizar los procesos políticos-económicos. (Grosfoguel y Castro-Gómez, 2008, p. 16)

El giro decolonial se plantea como un cambio de perspectiva para comprender la realidad, no una teoría. Es un proyecto de liberación a partir de la toma de consciencia de la herida colonial; es la necesidad de una historia, de historias plurales, y no una con mayúscula como la escrita por el “hombre blanco y civilizado”, ya que no tiene la intencionalidad de ser lineal y universal como la historia de Occidente, en la que la “barbarie” queda fuera. Es una visibilización de la urgencia de salir del eurocentrismo, de construir una propia historiografía y una transformación de las estructuras sociales e identitarias de los sujetos.

El giro des-colonial se trata pues de una revolución en la forma en que variados sujetos colonizados percibían su realidad y sus posibilidades tras la caída de Europa en la Segunda Guerra Mundial. Ya las bases del giro des-colonial estaban planteadas de antemano en el trabajo de intelectuales racializados, en tradiciones orales, en historias, canciones, etc., pero, gracias a eventos históricos particulares, se globaliza a mitad del siglo XX. De ahí en adelante puede decirse que se planteó un giro, ya no sólo al nivel de la actitud de sujetos o de comunidades específicas, sino al nivel del pensamiento mundial. El tema de la descolonización adquirió vigencia para distintos grupos que ahora se veían más seriamente entre sí, en vez de buscar en Europa las claves únicas para elaborar su futuro. (Maldonado-Torres, 2008, p. 70)

La decolonialidad como perspectiva de análisis es una reconceptualización radical de la teoría y de la política en Sudamérica. Aquella matriz colonial es la que se quiere transformar dando cuenta, principalmente, de la raza como patrón de poder. Un cuestionamiento al eurocentrismo como perspectiva única del conocimiento que organiza los marcos

epistemológicos y disciplinares desacreditando otros saberes. Enfatiza cómo las prácticas e ideas coloniales han sido constitutivas de la modernidad y del sentido común que tenemos como seres llamados “modernos”.

Así también, pone énfasis en la división internacional del trabajo y el orden geopolítico como procesos constitutivos de acumulación capitalista a escala mundial. El giro decolonial apunta a la modernidad eurocentrada como proyecto de progreso y desarrollo a través de un cambio paradigmático hacia la razón instrumental. Descartes planteaba que en la modernidad la naturaleza se convertía en un objeto explotable, de esa manera, se secularizó el mundo a partir del pensamiento matemático-científico desde una visión antropocéntrica y etnocéntrica, poniendo a Europa como centro del mundo desde 1492. Los pensadores decoloniales plantean que allí se situaría la modernidad, ya que en este período es cuando comienza la acumulación capitalista y colonial, así como también la instalación de un tipo de civilización eurocéntrica (Dussel, 2000). Entonces, plantean que la modernidad se iniciaría con la invasión a América, ya que desde allí se despliega el control del sistema-mundo desde Occidente. En ese entonces se expande y mundializa el capitalismo, el cual no es sólo un sistema económico (paradigma de la Economía Política) ni tan sólo un sistema cultural (paradigma de los Estudios Culturales), sino que es una red global de poder. Europa se constituye como centro mundial y espacio geopolítico hegemónico de poder gracias a América, y América se convierte en el espacio de explotación y extractivismo de recursos gracias a Europa. Lo uno no puede ser sin lo otro.

La civilización moderna y el modelo de desarrollo se establece como la “salvación” de los primitivos y bárbaros que aspiran a ser como aquellos superiores invasores. Este proceso, que es a la vez objetivo y subjetivo, construye meta-narrativas de pobreza, superación y cooperación. Es un proyecto ideológico en el que las “víctimas” son los indígenas y africanos, los nativos de los territorios colonizados. Como plantea el filósofo Enrique Dussel (2012), es un proceso constitutivamente violento. En respuesta a esta situación que diagnostica, Dussel propone un momento histórico que denomina “transmodernidad” (2005), que se plantea como el fin de una etapa, una agonía de la civilización y el resurgimiento de culturas que habían sido silenciadas, omitidas y negadas por la modernidad; es así como las periferias comienzan a retomar sus autonomías. La transmodernidad se establece como un proyecto mundial alternativo y de liberación, en el cual la alteridad se pueda desplegar con los valores que le caracterizan: solidaridad, dialéctica, fecundidad de los polos opuestos al unirse (Dussel, 2000, p. 50).

Para comprender, desmenuzar y hacer una crítica posicionada ante la colonialidad, se han planteado la existencia de diversas corrientes, entre ellas también la decolonial y la descolonial. Para comprender la diferencia, que no solo se circunscribe a una “s” que las distingue entre sus letras, retomo lo planteado por la Red de Feminismos Descoloniales (2014), que opta por la primera como posición política para distanciarse de la teoría decolonial, aunque retomando sus conceptos (López, 2018) y valorando su enorme contribución al pensamiento subalterno y del sur del mundo. Este enfoque es el que indica Sylvia Marcos (2014) cuando plantea que las perspectivas descoloniales han sido más elaboradas por mujeres indígenas, “ofreciendo pistas, señalando caminos, rutas y rumbos en la investigación con otras mujeres desde y con sus comunidades” (López, 2018, p. 5).

EJES DE LA COLONIALIDAD

La colonialidad, como articulación de lógicas de explotación y relaciones de poder que son producto de la invención de la raza, se sostiene y traduce en lo que se han definido como las principales categorías de análisis: colonialidad del poder, colonialidad del saber, colonialidad del ser, colonialidad de la madre naturaleza y colonialidad del género.

Colonialidad del poder

Existe un patrón del poder mundialmente impregnado que se ha definido conforme a la raza. El racismo como un sistema que estructura la jerarquía global en un orden de superior e inferior. Esto se sostiene en base a la diferencia imperial (Mignolo, 2003) y a la heterogeneidad colonial (Maldonado-Torres, 2007):

(...) La noción moderna de raza es una idea que se genera en relación con la concepción de pueblos indígenas en las Américas, y que queda cimentada en el imaginario, el sentido común y las relaciones sociales que se establecen en relación con los esclavos provenientes de África en las Américas. La heterogeneidad aludida aquí apunta a la diversidad de formas de deshumanización basadas en la idea de raza, y a la circulación creativa de conceptos raciales entre miembros de distintas poblaciones (...) Sin embargo, el concepto también incorpora la idea del carácter diferencial de tal diversidad, ya que la idea de raza no se desentiende de su origen y tiende a mantener lo indígena y lo negro como categorías preferenciales de la deshumanización racial en la modernidad. (Maldonado-Torres, 2007, p. 133)

La racialización es ese proceso de producción e inscripción de signos y marcadores raciales derivados

del sistema colonial capitalista, y se observa en los cuerpos que son marcados y, junto a las estructuras del heteropatriarcado y del capitalismo, sostienen a las instituciones políticas que reproducen al sistema de poder. El privilegio racial otorga subjetividad, humanidad y permite el acceso a derechos fundamentales a las personas que lo poseen.

Colonialidad del ser

La experiencia subjetiva del colonizado genera un gran impacto en el lenguaje, sobre todo también, por la experiencia relacional en donde se construye la subjetividad de los colonizados.

La colonialidad del ser no se refiere, pues, meramente, a la reducción de lo particular a la generalidad del concepto o a un horizonte de sentido específico, sino a la violación del sentido de la alteridad humana, hasta el punto donde el alter-ego queda transformado en un sub-alter. (Maldonado-Torres, 2007, p. 150)

La más grave carencia que sufre la persona colonizada es la de encontrarse fuera de la historia y fuera de la sociedad (Memmi, 1971). Se basa en la inferiorización, subalternización, invisibilización y deshumanización del “otro”, de los “condenados de la tierra” (Fanon, 1999). Se refiere a aquel lugar que ocupan los subalternos en la sociedad, que ven sus cuerpos y su presencia negadas en la historia, por lo que viven la experiencia de dominación y colonización de sus mentes.

Colonialidad del saber

Existe un pensamiento hegemónico que se universalizó en las sociedades coloniales. Así como el capitalismo se instala como patrón de explotación y el Estado como forma de control; el eurocentrismo se constituye como la forma hegemónica de control de la subjetividad, de la cultura y de la producción de conocimiento (Lander, 1993). Esto además, se relaciona con el epistemicidio (Santos, 2010), un genocidio de otros saberes, la negación de otros conocimientos. Es desde ahí que Arturo Escobar propone relevar, por ejemplo, al sentipensamiento, la emocionalidad (Escobar, 2014 y 2019) y comprender, de esa forma, la existencia de pluriversos (Escobar, 2012), es decir, una multitud de mundos. Para ello, se busca poner en valor la transmisión de las cosmovisiones y hermenéuticas indígenas, desarrollar la traducción de un sistema comunicativo entre culturas. La colonialidad afecta la forma de comprender las culturas e impone sus propias categorías ontológicas. Ocurre una subyugación del conocimiento cuando se escriben y construyen jerarquías intelectuales. Se omite la episteme alternativa lo que favorece la comprensión del mundo desde categorías coloniales. La colonialidad

permea todo (Maldonado-Torres, 2008). Césaire (2006) plantea que no solo sirve la deconstrucción si no que debe haber una problematización de los contenidos. Es por ello que trabaja los conceptos de civilización, modernidad y humanidad para recuperar hábitos de soberanía y escribir la propia historia. Por lo demás, también se plantea la necesidad de reivindicar y fortalecer las lenguas nativas para “descolonizar la mente”, ya que la traducción tiene consecuencias en la forma de escribir, comprender y analizar desde una lengua hegemónica (Thiong’o, 2015). Se plantea la relevancia de pertenecer y participar en los movimientos sociales a la vez que, en los espacios académicos, por ejemplo, espacios en donde se ha acaparado el conocimiento considerado legítimo.

Todos estos autores y debates también apuntan hacia la necesidad de ser conscientes de que la antropología, las ciencias sociales y la academia están inscritas en redes de poder hegemónico, y que el conocimiento producido por ellas ha sido y es principalmente producto de y reproductor de esas mismas relaciones de poder. (Leyva y Speed, 2008, p. 39)

Frantz Fanon (1999) afirma que es importante reflexionar sobre los efectos del colonialismo por sobre la propia identidad y el sentimiento de inferioridad que genera en los individuos colonizados (como sujetos sometidos a una estructura de subyugación). La colonialidad del saber (Lander, 1993) se refleja en la forma de hacer ciencia de la academia extractivista que obtiene información de comunidades subordinadas sin retornarles ningún beneficio. Es por ello que las comunidades comienzan a reclamar el derecho a no ser tratados como “objetos de estudio”; al contrario, a ser sujetos políticos y sociales con voz y participación dentro de las investigaciones que sirvieran a sus localidades.

Colonialidad cosmogónica o de la madre naturaleza

Este tipo de colonialidad se refiere a aquella concepción antropocéntrica que concibe la diferenciación binaria entre ser humano y la naturaleza, en la que el primero está por sobre la segunda. Apunta al pensamiento que categoriza como no-modernas o “primitivas” a las comunidades que poseen una cosmovisión que se conecta con la tierra, las plantas y la espiritualidad como seres vivos, aquel que se conecta con otros mundos. “Pretende socavar las cosmovisiones, filosofías, religiosidades, principios y sistemas de vida, es decir, la continuidad civilizatoria de las comunidades indígenas y las de la diáspora africana” (Walsh, 2009, p. 3).

Este tipo de colonialidad afecta directamente a pueblos afrodescendientes e indígenas, que se clasifican en la posición inferior de las jerarquías binarias,

constituyendo la categoría de primitivos, irracionales, de pensamiento mágico/mítico en pos de lo científico y moderno propio de la perspectiva hegemónica del ser y del saber (Quijano, 2000).

Colonialidad del género

La categoría de raza no es ni separable ni secundaria a la opresión de género, sino constitutiva (Lugones, 2008). La racialización y el proceso de sexualización son históricas, no siempre el género existió en las Américas. Se pone sobre la mesa el cuestionamiento a la visión única del patriarcado como sistema opresor universal, así como a la omisión de la categoría de raza como eje de dominación en la definición del sistema sexo/género que utiliza Gayle Rubin por primera vez el año 1975 al plantear que “un sistema sexo/género es un conjunto de acuerdos por el cual la sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y en las cuales estas necesidades sexuales transformadas, son satisfechas” (Rubin, 2015, p. 44). La colonialidad del género critica el sistema binario de género que se había estado trabajando en Europa y que, a partir de la hegemonía del poder y del saber, se había propagado en el resto del mundo desde “el Feminismo” (en singular y unívoco) sin tomar en cuenta otras categorías que cruzan a los cuerpos de mujeres. María Lugones (2008) hace una crítica a Aníbal Quijano en su propuesta de la colonialidad y en su idea totalizante de la raza como raíz desde donde emerge toda la configuración del poder y la explotación. Existe una intersección de raza y género que es constitutiva del sistema moderno colonial y que reproduce las relaciones de poder. Por tanto, la colonialidad del género es un sistema de organización social en el que el hombre es superior en la jerarquía: el ser de razón, civilizado y capacitado para desarrollarse públicamente. Mientras que la mujer es subordinada al hombre, reproduciendo las opresiones de las categorías de raza y capital. La distinción sexual no es biológica sino política, ya que funciona como un instrumento para la explotación de unos sobre otras. La racialización se observa en los cuerpos que son marcados y, junto a las estructuras del heteropatriarcado y del capitalismo, sostienen a las instituciones políticas que reproducen al sistema de poder. El capitalismo desenfrenado y agresivo va de la mano con el patriarcado colonial y racista.

APORTES Y CONFLUENCIAS DE FEMINISMOS MÁS ALLÁ DEL FEMINISMO BLANCO

¿Existe un feminismo hegemónico? La respuesta es afirmativa si analizamos cómo es que la perspectiva feminista eurocéntrica se ha instalado como pensamiento dominante, único y universal. De esta

forma se puede explicar cómo algunas tienen el poder de la voz dentro de este orden global. Comprender, por ejemplo, cómo se ha explicado y descrito las luchas de las mujeres en términos lineales de la “primera”, “segunda” y “tercera” ola, reduce la historia del movimiento a períodos temporales en un territorio específico, sin tomar en cuenta las luchas de otras geografías. Por ello, las feministas de otros hemisferios y realidades exploran otras genealogías que recuperan historias colectivas que han sido silenciadas por los relatos eurocentrados. Hay luchas que no son en contra del patriarcado, sino que contra otros sistemas de opresión que se entrecruzan con ese eje. Chandra Mohanty (2008), cuando hace la crítica a lo “occidental”, no se refiere a un espacio geográfico, sino geopolítico; una unidad de medida mediante la cual se codifica y representa al otro cultural. Es por ello que aquellos “otros” feminismos asumen un desarrollo teórico y una práctica política en base a un pensamiento propio que surge de sus historias, de sus procesos locales y territoriales.

Las obras del feminismo de Occidente sobre las mujeres del Tercer Mundo deben ser consideradas en el contexto de la hegemonía global de la academia occidental, es decir, la producción, publicación, distribución y consumo de información e ideas. (...) Uno de estos efectos significativos es de las “representaciones” dominantes del feminismo occidental en su confabulación con el imperialismo a los ojos de mujeres particulares del Tercer Mundo. (Mohanty, 2008, p. 124)

Mohanty plantea que existe un discurso académico en torno a las mujeres del tercer mundo como una categoría monolítica que borra sus diferencias y las coloca como seres sin agencia. Se asume una noción homogénea de la opresión de las mujeres como grupo que, a su vez, produce la imagen de una “mujer promedio del tercer mundo”.

Los feminismos no hegemónicos buscan descolonizar las teorías y prácticas desde los márgenes, confluyen y construyen un pensamiento que se cruza en reiteradas ocasiones. El feminismo comunitario se ha desarrollado principalmente en territorio boliviano, así como también en Centroamérica, y reinterpreta realidades históricas y cotidianas de las mujeres dentro sus propias comunidades (Paredes y Guzmán, 2014; Cabnal, 2017). Las mujeres indígenas se reconocen a sí mismas como sujetas epistémicas. El feminismo comunitario cuestiona, critica y propone aboliciones y deconstrucciones de las opresiones históricas en las interrelaciones de pueblos originarios.

Se habla del patriarcado originario ancestral que plantea su base de opresión en la hetero-realidad cosmogónica que configura roles, usos y costumbres. El entronque patriarcal entre el patriarcado ancestral y el occidental nace también en aquella concepción indígena del padre sol y madre tierra. Se plantea que en esa dualidad hay también opresión, un esencialismo étnico y una sexualidad heteronormada (Paredes y Guzmán, 2014). El feminismo comunitario defiende al territorio cuerpo y reconoce las violencias que allí han ocurrido, posicionándose frente a la victimización histórica situada, y dando cuenta de opresiones que sucedían antes de la llegada de los colonos a América, que hoy es víctima del extractivismo de sus territorios y la violencia producto del neoliberalismo. Ese cuerpo-territorio que ha sido motivo de disputa por el patriarcado.

En la otra latitud del continente, en la Convención de Derechos de la Mujer en Akrón en 1852 con su discurso “¿Acaso no soy una mujer?”⁴. Sojourner Truth marcó los inicios de lo que han sido los feminismos negros. Esta corriente del feminismo posee sus raíces originarias en mujeres que fueron víctimas de múltiples y profundas violencias racistas en Estados Unidos, por lo que ellas hacen resonancia de la opresión que han sufrido las mujeres negras, no solo por su género, sino que también por su raza y clase como categorías entrelazadas (Crenshaw, 1989; Davis, 1981; Hooks, 1984). En ese país también surge la categoría “mujeres de color” que fue propuesta por las feministas chicanas.

Mujeres de color es una frase que fue adoptada por las mujeres subalternas, víctimas de dominaciones múltiples en los Estados Unidos (...) no apunta a una identidad que separa, sino a una coalición orgánica entre mujeres indígenas, mestizas, mulatas, negras: cherokees, puertorriqueñas, sioux, chicanas, mexicanas, pueblo, en fin, toda la trama compleja de las víctimas de la colonialidad del género. (Lugones, 2008, p.75)

Esta categoría política, no identitaria, aglutina a las mujeres oprimidas por el imperialismo de Estados Unidos y por el sistema colonial. Las feministas negras y chicanas recalcan el racismo en el movimiento feminista, así como también el machismo y homofobia de sus compañeros varones. Reivindican los procesos de lucha tercermundistas; los derechos de los pueblos indígenas, los derechos civiles. En el libro “Este puente, mi espalda” (1988), editado por Cherrie Moraga y Gloria Anzaldúa, se instala el concepto de la teoría encarnada, al plantear que la teoría surge de

4 Discurso disponible en: <http://www.africafundacion.org/el-discurso-fundador-del-feminismo-negro-acaso-no-soy-una-mujer-de-sojourner-truth-por-afribuku>

la experiencia: “La teoría encarnada busca poner de relieve el modo en que se producen los cuerpos y el sentido que se les asigna. Así, lo que pensamos, lo pensamos con y desde la carne” (Palacio, 2020, s/p). Así también, Palacio –autora del libro “Gloria Anzaldúa: poscolonialidad y feminismo” (2020)– plantea que, en el prefacio de aquel libro clave para el feminismo chicano, Cherrie Moraga junto a Gloria Anzaldúa comentan que la respuesta de las mujeres de color ante el racismo blanco hizo posible que aquellas se comprometieran positivamente con el feminismo latino (Anzaldúa y Moraga, 1988). Estas autoras realizan un cuestionamiento identitario profundo, reflexionando y reivindicando la mezcla, lo mixto, lo mestizo, la mancha en las pieles. Ellas enfatizan la noción de frontera y la traducen en sus propias corporalidades.

La interseccionalidad nace cuando los feminismos negros y chicanos dan cuenta de las múltiples discriminaciones que sufren cotidianamente a partir del cruce de categorías entre género, raza y clase (Combahee River Collective, 1983; Anzaldúa y Moraga, 1988; Davis, 1981; hHoks, 1984; Crenshaw, 1989). La interseccionalidad se ha constituido como una propuesta política que busca la transformación. Kimberly Crenshaw (1989), teórica crítica de la raza, activista política y feminista negra, fue la impulsora del concepto. Con este, ella se refiere a la interacción entre el género, la raza y otras categorías de diferenciación en la vida de las personas en las prácticas sociales, en las instituciones e ideologías culturales. Las mujeres subalternas del sistema son víctimas de múltiples opresiones. Rita Segato (2016) plantea que la interseccionalidad se genera en un proceso histórico que es la colonialidad, por lo cual no debe desprenderse de ella. Existe una interseccionalidad estructural donde las formas en que se ubican las mujeres de color en la intersección de raza y género hacen que su experiencia real en la violencia doméstica, la violación y las reformas correctivas sean cualitativamente diferentes a las de las mujeres blancas (Cubillos, 2015, p.122).

Es por ello que Ochy Curiel (2018), feminista decolonial de República Dominicana, enfatiza que la interseccionalidad se debe relevar con un enfoque decolonial, haciendo hincapié en la estructura y jerarquías racializantes porque, al no hacerlo en esa clave, tiene riesgos de “blanquearse” y despolitizarse cuando cae en un sentido liberal de la fragmentación de las mujeres y sujetos oprimidos en un sinfín de categorías de opresión. La lógica aditiva o de yuxtaposición de opresiones no refleja una realidad constitutiva completa, sino que exalta la fragmentación de identidades.

La interseccionalidad revela lo que no se ve cuando categorías como género y raza se conceptualizan como separadas unas de otra. La denominación categorial construye lo que nomina. Las feministas de color nos hemos movido conceptualmente hacia un análisis que enfatiza la intersección de las categorías raza y género porque las categorías invisibilizan a quienes somos dominadas y victimizadas bajo la categoría «mujer» y bajo las categorías raciales “Black”, “hispanic”, “Asian”, “Native American”, “Chicana” a la vez, es decir, a las mujeres de color (...) En la intersección entre «mujer» y «negro» hay una ausencia donde debería estar la mujer negra precisamente porque ni «mujer» ni «negro» la incluyen. La intersección nos muestra un vacío. Por eso, una vez que la interseccionalidad nos muestra lo que se pierde, nos queda por delante la tarea de reconceptualizar la lógica de la intersección para, de ese modo, evitar la separabilidad de las categorías dadas y el pensamiento categorial. (Lugones, 2008, pp. 81- 82)

La colonialidad ha atravesado también al feminismo – incluso al feminismo hegemónico de América Latina–, lo que hace que las mujeres del “Tercer mundo” (o del “Sur”) sean pensadas como objetos (o víctimas) y no como sujetos de su propia historia y sus resistencias, dando paso a una colonización discursiva (Mohanty, 2008; Espinosa, 2009; Curiel, 2014). Es por ello que se reconocen confluencias relevantes cuando, entre los pensamientos contrahegemónicos, se pone en el centro la colonialidad del género que fue impuesta a través de subjetividades e idearios de lo femenino, o lo que se concibe con “ser mujer”.

CONSIDERACIONES FINALES

Cuando se visibilizan las opresiones que nacen de la colonialidad (del saber, del ser, del poder y del género que repercuten en la naturaleza y en los cuerpos), se reconocen las heridas coloniales y se da cuenta de la urgencia de los pensamientos contrahegemónicos que apunten a la colonialidad en las relaciones raciales, étnicas, sexuales, epistémicas y económicas.

Así también, llevar a cabo una revisión de las definiciones y postulados del feminismo hegemónico y reconocer otros feminismos permite construir una historiografía contrahegemónica. Relevar las corrientes críticas y en los márgenes del pensamiento accede a una reinterpretación de la historia, de la Historia Universal, reivindicando otros saberes, otras genealogías, y voces de otros sujetos. Un planteamiento transversal desde el pensamiento contrahegemónico que –en el marco de un orden colonial que constituye el sistema

global de poder– las categorías de raza, sexo y clase no pueden separarse. No todas las personas tenemos las mismas experiencias, ni las mismas opresiones, ni los mismos privilegios. Acentuando la relevancia de la variable “raza” y de otras categorías que cruzan a los cuerpos, las confluencias críticas de pensamientos desde los sures globales nos permiten y desafían a recuperar y visibilizar propuestas epistémicas no eurocentradas, desde Abya Yala⁵ y otros territorios subalternizados.

⁵ *Abya Yala* es el nombre del territorio continental en idioma cuna. Así llaman los pueblos ancestrales originarios al continente, al cual la colonia impuso el nombre occidental de *América* (Cabnal, 2018)

REFERENCIAS

- Berger, P. y Luckmann, T. (1999). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. La orientación del hombre moderno*. Editorial Paidós.
- Cabnal, L. (2017). Tzk'at, Red de Sanadoras Ancestrales del Feminismo Comunitario desde Iximulew-Guatemala. *Ecología Política*, 98-102.
- Cassigoli, R. (2006). Usos de la memoria: Prácticas culturales y patrimonios mudos. *Cuicuilco*, 13(38), 133-151.
- Castro-Gómez, S. (2008). Michel Foucault y la colonialidad del poder. En M. Moraña (Ed.), *Cultura y cambio social en América Latina* (pp. 209 - 232). . Iberoamericana Editorial Vervuert.
- Césaire, A. (2006). *Discursos sobre el colonialismo* (Vol. 39). Ediciones Akal.
- Combahee River Collective. (1983). The Combahee river collective statement. *Home girls: A Black feminist anthology*, 1, 264-274.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *Universidad de Chicago Legal Forum*, 1989(1). <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Cubillos, J. (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. *Oxímora revista internacional de ética y política*, 7, 119-137.
- Cumes, A. (2012). Mujeres indígenas patriarcado y colonialismo: Un desafío a la segregación comprensiva de las formas de dominio. *Anuario de Hojas de WARMI*, 17.
- Curiel, O. (2014). Hacia la construcción de un feminismo descolonizado. En Y. Espinosa, D. Gómez y K. Ochoa (Eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 325-334). Editorial Universidad del Cauca.
- Curiel, O. (2009). *Descolonizando el feminismo: Una perspectiva desde América Latina y el Caribe [Ponencia]*. (Parte de esta ponencia fue presentada en el Primer Coloquio Latinoamericano sobre Praxis y Pensamiento Feminista organizado por el Grupo Latinoamericano de Estudios, Formación y Acción Feminista (GLEFAS) y el Instituto de Género de la Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires, Argentina).
- Davis, Á. (2005). *Mujeres, raza y clase* (Vol. 30). Ediciones Akal.
- De Sousa-Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ediciones Trilce.
- Dussel, E. (2005). *Transmodernidad e interculturalidad. Interpretación desde la Filosofía de la Liberación*. UAM.
- Dussel, E. (2012). 1492. *El encubrimiento del otro: Hacia el origen del mito de la modernidad*. Docencia.
- Dussel, E. (2000). *Europa, modernidad y eurocentrismo en La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO.
- Escobar, A. (2003). Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula rasa*, 1, 51-86.
- Escobar, A. (2012). Más allá del desarrollo: Postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de antropología social*, 21, 23-62.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones UNAULA.
- Escobar, A. (2019). *Autonomía y diseño: La realización de lo comunal*. Editorial Universidad del Cauca.
- Espinosa-Miñoso, Y. (2009). Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos latinoamericanos: Complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional. *Revista venezolana de estudios de la mujer*, 14(33), 37-54.
- Fals-Borda, O. y Brandão, C. R. (1986). *Investigación participativa*. Instituto del Hombre.
- Fanon, F. (1999). *Los condenados de la tierra*. Txalaparta.

- Fanon, F. (2009). *Piel negra, máscaras blancas* (Vol. 55). Ediciones Akal.
- González-Casanova, P. (2006). *Sociología de la explotación*. CLACSO.
- Gregorio, C. (2006). Contribuciones feministas a problemas epistemológicos de la disciplina antropológica: representación y relaciones de poder. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 1(1), 22-39. <http://www.aibr.org/antropologia/01v01/articulos/010102.pdf>
- Grosfoguel, R. y Mignolo, W. (2008). Intervenciones decoloniales: Una breve introducción. *Tabula rasa*, 9, 29-37.
- Gruppi, L. (1978). *El concepto de hegemonía en Gramsci*. Ediciones de cultura popular.
- Hooks, B. (2020). *Teoría feminista: De los márgenes hacia el centro*. Traficantes de Sueños.
- Lander, E. (2003) *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales*. CLACSO.
- Leyva, X. y Speed, S. (2008). Hacia la investigación descolonizada: nuestra experiencia de co-labor. En X. Leyva, A. Burguete, S. Speed (Coords.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor* (pp. 65-107). CIESAS y FLACSO.
- López-Rodríguez, J. (2018). *Convergencias, divergencias y posicionamiento entre lo decolonial, lo descolonial y lo poscolonial desde miradas feministas del Sur*. Arkho Ediciones. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4408518>
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula rasa*, 9, 73-101.
- Maldonado-Torres, N. (2007). Sobre la colonialidad del ser: Contribuciones al desarrollo de un concepto. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 127-167). Siglo del Hombre Editores
- Maldonado-Torres, N. (2008). La descolonización y el giro des-colonial. *Tabula rasa*, 9, 61-72.
- Mariátegui, J. (1928). *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Biblioteca Amauta.
- Martí, J. (2010). *Nuestra América* (Vol. 76). Linkgua.
- Memmi, A. (1971). *Retrato del colonizado precedido por Retrato del Colonizador*. Cuadernos para el diálogo.
- Merle, I. (2008). Subaltern studies. Regreso a los principios fundadores de un proyecto historiográfico de la Idia colonial. *Estudios de Asia y África*, 43(1), 207-233. <https://doi.org/10.24201/ea.v43i1.1853>
- Mignolo, W. (1995). La razón postcolonial: Herencias coloniales y teorías postcoloniales. *Revista chilena de literatura*, 91-114.
- Mignolo, W. (2003). *The darker side of the Renaissance: Literacy, territoriality, and colonization*. University of Michigan Press.
- Mignolo, W. (2005). La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. CLACSO.
- Millán, M. (2014). Introducción: Más allá del feminismo, a manera de presentación. En M. Millán (Coord.). *Más allá del feminismo: caminos para andar* (pp. 9 - 14). Universidad Nacional Autónoma.
- Mohanty, C. (2008). Bajo los ojos de occidente. Academia Feminista y discurso colonial. *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes*. Editorial Cátedra/ Universitat de València.
- Moraga, C. y Anzaldúa, G. (1988). *Este puente, mi espalda: Voces de mujeres tercermundistas en los Estados Unidos*. Ism Press.
- Palacio, M. (2020). *Gloria Anzaldúa: Poscolonialidad y feminismo* (Vol. 301603). Editorial Gedisa.
- Paredes, J. y Guzmán, A. (2014). *El tejido de la rebeldía: ¿qué es el feminismo comunitario?: Bases para la despatriarcalización*. Mujeres Creando Comunidad.
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú indígena*, 13(29), 11-20.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. CLACSO

Quijano, A. (2001). *La colonialidad y la cuestión del poder* (pp. 1-21) [Texto inédito].

Restrepo, E. (2007). Identidades: Planteamientos teóricos y sugerencias metodológicas para su estudio. *Jangwa Pana. Revista del Programa de Antropología de la Universidad del Magdalena*, 5, 24-35.

Rivera Cusicanqui, S. (2018). *Un mundo ch'ixi es posible: Ensayos desde un presente en crisis*. Tinta limón.

Rubin, G. (2015). *El tráfico de mujeres: Notas sobre la economía política del sexo*.

Said, E. (2013). *Orientalismo*. Debate.

Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Editorial Prometeo.

Spivak, G. (2003). ¿Puede hablar el subalterno? *Revista colombiana de antropología*, 39, 297-364.

Thiong'o, N. (2015). *Descolonizar la mente*. De Bolsillo Contemporánea.

Wallerstein, I (1984). *El moderno sistema mundial II: el mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. Ediciones Akal.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: Una introducción*. Siglo XXI.

Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: Apuestas (des)de el in-surgir, re-existir y re-vivir. *UMSA Revista (entre palabras)*, 3, 30-31.

Zapata, C. (2008). Los intelectuales indígenas y el pensamiento anticolonialista. *Discursos/prácticas*, 2(1), 113-140.

Agenda de Gobierno: política y marketing gubernamental

Governmental Agenda: Policy and Governmental Marketing

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.212>

Gustavo Adolfo Pérez Rojas¹
(gustavo.perez@politicas.unam.mx)

Recibido 30/08/2023
Aceptado 24/11/2023

RESUMEN

A través de este trabajo se aporta una crítica en relación a la configuración de la agenda gubernamental. En primer lugar, se examina la naturaleza de los temas y los resultados anticipados. Luego se destaca la discrepancia entre la perspectiva científica del proceso de inclusión de temas en la agenda y la perspectiva práctica de los grupos con influencia política. Finalmente, se enfatiza la necesidad de optimizar la toma de decisiones y enfocar los aspectos estratégicos del gobierno a través de la diferenciación de distintos tipos de problemas a los que se enfrenta la administración pública.

PALABRAS CLAVE

Agenda de gobierno, políticas públicas, marketing gubernamental, valor público, resultados

ABSTRACT

This work provides a critique regarding the configuration of the governmental agenda. Firstly, the nature of issues and anticipated outcomes is examined. Then, the discrepancy between the scientific perspective of the agenda-setting process and the practical perspective of politically influential groups is highlighted. Finally, the need to enhance decision-making efficiency and focus on strategic aspects of governance is emphasized through the differentiation of various challenges public administration faces.

KEYWORDS

Governmental agenda, public policies, governmental marketing, public value, outcomes

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela, MA en Recursos Humanos y Consultoría por la Universidad de Lancaster. Profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Administración Pública. <https://orcid.org/0000-0002-0486-7088>

INTRODUCCIÓN

Según Luis F. Aguilar (2017 [1993], p. 23), el rol del Estado se ha concebido como la entidad encargada de abordar los problemas que no pueden resolverse dentro de las relaciones privadas. No obstante, Estado no es sinónimo de gobierno, sino que implica una dimensión deliberativa entre las subunidades sociales (política) y una ejecutora (instituciones públicas). Estas instituciones desempeñan la función de proporcionar directrices que generan certeza en las interacciones sociales, promoviendo un cierto grado de orden y estabilidad (Huerta et al., 2023, p.84).

En palabras de Merino (2000, p. 121), la aparición de las políticas públicas ha brindado a la administración pública un enfoque de estudio claro, manteniendo su relación inherente con la ciencia política para “vincular las estructuras formales con las prácticas reales”. Aunque se cuente con normativas e instituciones adecuadas, la obtención de resultados significativos para la población marca una diferencia sustancial entre la visión legal de la administración del siglo XIX y la gerencia pública de la segunda mitad del siglo XX.

Tal como expresó Arellano Gault (citado en Merino et al., 2013 [2010], p. 69), la sociedad experimenta una “esquizofrenia social” en la cual se tiende a regular en exceso las instituciones debido a la percepción de que la sociedad pidió el control de sus “máquinas sociales”. La confianza en las instituciones democráticas ha ido en declive desde la década de 1970 (cfr. Crozier, Huntington y Watanuki, 1975; Offe, 1984; Benavente y Cirino, 2005; Levitsky y Ziblatt, 2021 [2018]). La desilusión con la democracia se origina en gran medida en la escasa percepción de resultados tangibles. Este trabajo busca cuestionar las concepciones examinadas acerca de cómo se configura tanto la agenda de gobierno como la búsqueda de resultados en las políticas públicas.

En la primera sección se aborda el cambio que ha experimentado la administración pública hacia la consecución de resultados. Esto nos lleva a plantearnos la pregunta fundamental: ¿qué tipo de resultados se persiguen? Esta cuestión conduce a una reflexión sobre el proceso de conformación de la agenda gubernamental. En la segunda parte se plantea la lógica seguida por los temas o problemas para adquirir prominencia en la agenda, aunque esta situación se complica al considerar que la política está influenciada por intereses e ideologías entre los responsables de la formulación de políticas públicas. En la tercera sección se describe cómo se distribuyen los temas y problemas para orientar el trabajo de los tomadores de decisiones y del personal especializado, buscando obtener resultados de alto valor para la sociedad.

ENTRE EL VALOR PÚBLICO Y LA BÚSQUEDA DE RESULTADOS

El cambio en la orientación de la administración pública hacia la obtención de resultados mediante las políticas públicas nos lleva a plantearnos una pregunta fundamental: ¿a qué resultados nos referimos? Es decir, ¿qué resultados son los que la sociedad busca y valora? En 2022, Luis F. Aguilar observaba que en la actualidad es posible que un gobierno cuente con un alto nivel de legitimidad, sin que esto necesariamente se traduzca en la entrega de resultados. Es plausible que un gobierno posea confianza, solidaridad, reciprocidad, cooperación, normas y redes sociales – en resumen, un extenso capital social–, pero que no necesariamente sea capaz de orientar eficazmente hacia el logro de objetivos de desarrollo (Martínez y Altamirano, 2022, p. 157).

En América Latina, de acuerdo con Valencia, Agudelo y Álvarez (citados en Betancuret al., 2023 [2008], p. 190), hubo una evolución en aquellos resultados que devinieron de las políticas públicas. Por ejemplo, los análisis en la década de los sesenta del siglo pasado gravitaron en aquellos cursos de acción implementados desde el estado de bienestar. Una década después se focalizó en el análisis comparativo de los modelos del estado de bienestar que se establecieron en la región y en la incapacidad de los poderes públicos para formular políticas autónomas. Para los años ochenta, el centro de estudio se orientó en las agendas gubernamentales, sus actores, y los debates sobre el modelo de desarrollo y el papel del Estado.

Es a partir de la década de los noventa que los modelos de evaluación en el diseño de políticas públicas y sus resultados tuvieron un encuadre desde las coordenadas de la democracia participativa y la racionalización de la gestión pública asociada a la atrofia estatal en sus imperativos históricos. En suma, los estudios sobre políticas públicas y sus resultados en América Latina están asociados al quehacer del Estado frente a las coyunturas histórico-políticas de la región (Betancur, Bidegan y Martínez (2023, p.190).

Aunado a esto, se sostenía que la acumulación de capital social y la legitimidad eran precursores de la obtención de resultados. Sin embargo, esta noción se ha visto socavada con la alternancia de gobiernos de partido hegemónico y populismos en los sistemas democráticos latinoamericanos imperfectos, un fenómeno que O'Donnell et al., 1993 [1986]; Lijphart, 2000 [1999]; y Sartori, 2003 [1987] ya habían anticipado. En la actualidad, si bien un gobierno puede ser vistoso y entusiasta en su

discurso, si no es “performativo”, es decir, que no logra resultados, no se considera verdaderamente como un gobierno (Aguilar, 2022).

Para abordar este tema conviene comenzar discutiendo lo que “debería ser”. El concepto de valor público planteado por Moore (citado en CLAD, 2007, p. 162) establece un vínculo esencial con la formulación de una agenda de políticas públicas efectivas. La construcción de dicha agenda, informada y orientada a proveer valor público, involucra identificar problemas sociales relevantes y buscar soluciones que conlleven cambios tangibles en beneficio de la sociedad. Al considerar el valor público en la toma de decisiones gubernamentales, no sólo se enriquece el proceso, sino que también se orientan las acciones y prioridades que dan forma a la agenda de políticas públicas en pro del bienestar comunitario.

En lo que respecta a la implementación práctica, la entrada de temas en la agenda debería basarse en el diagnóstico del valor público, es decir, en las preocupaciones profundas de la población, seguido por el diseño de indicadores de eficiencia. En términos ideales, la agenda gubernamental debería centrarse en proporcionar respuestas a los problemas de mayor relevancia para la sociedad, independientemente de la afiliación política del gobernante. Como sostiene Aguilar (2017 [1993], 19), no es casualidad que los politólogos se hayan encargado de discutir la agenda, los administradores se han enfocado en la implementación, mientras que los economistas se han dedicado a la racionalización de las opciones. En teoría todo asunto público debe ser una mezcla balanceada de racionalidad y negociación, eso sería el “deber ser”.

En un enfoque distinto, abordemos “lo que es”. La realidad política conlleva la interacción entre los problemas sociales y las aspiraciones ideológicas y programáticas de las fuerzas políticas que compiten y asumen el poder, incluso influyendo las propias peculiaridades y psicopatologías de cada líder político (Lasswell, 1963 [1930]). Según Gil Villegas (2000 [1993], p. 55 y 56) y Pardo (2016), es imposible separar la administración pública de la política y, por lo tanto, de las ideologías y motivaciones subyacentes. Esto engendra una agenda de gobierno que suele ser una mezcla de los problemas de la sociedad, los intereses de diferentes sectores de la población, los intereses del líder y la fuerza política que ocupa el poder. Entonces, en la realidad, las negociaciones no se hacen entre sofisticados politólogos, la ejecución a veces no la implementan los administradores, y los economistas a veces no participan en la racionalización y evaluación de las opciones.

Finalmente, como señala Aguilar (2022), la historia de fracasos políticos nos revela que los políticos pueden

ascender al poder con propuestas y planes poco realistas. Estos problemas se manifiestan una vez que asumen el cargo y descubren que los resultados no se materializan, pues posiblemente sus postulados se basaron en expectativas fantásticas. De ahí que la forma más eficaz para elaborar una agenda gubernamental sea incorporar desde el inicio – durante la campaña– los resultados que se vislumbran o pretenden lograr una vez en el poder, y no después ni en medio del mandato. Esto es crucial.

La consideración anticipada de resultados nos impulsa a contemplar y reflexionar sobre los criterios de evaluación de las políticas públicas. La propia campaña política supone una oferta de valor específica diseñada para competir con otras opciones, de eso se trata la democracia. Por tanto, una estrategia práctica podría ser aplicar al menos dos de los criterios de evaluación del modelo de Zall y Rist (en Lara y De la Rosa, 2004) desde la etapa de diseño de la campaña y la transición administrativa, ya que estos se relacionan directamente con la generación de valor percibido: 1) relevancia, que implica los objetivos valorados positivamente por el público y los grupos interesados; y 2) coherencia, que cuestiona en qué medida los resultados positivos solucionan el problema.

En vista de lo anterior, resulta esencial seleccionar cuidadosamente los problemas en los que el gobierno se enfocará para brindar soluciones, desde el diseño mismo de la campaña política. Establecer indicadores básicos hacia la consecución de resultados, como sugiere Salcedo (2011, p. 82) y Angulo y Villanueva (2022, p. 33), obliga a las entidades a establecer metas realistas y a comprometerse con su logro. Un gobierno que oferta y no da resultados es tan malo como un gobierno que genera resultados pero no sabe cómo comunicarlos. Por eso, se insiste que la agenda de gobierno tiene que partir de la realidad política, con sus intereses e ideologías inherentes a su *praxis*. Dicho de otra manera, es imposible ejercer en una oficina gubernamental –en el contexto de la democracia– pensando que el quehacer administrativo está libre de valores ideológicos. A esta conclusión ya había llegado Ronald Heifetz (1999 [1994]) al asegurar que el liderazgo en general no puede concebirse como un concepto libre de valores, como se ha intentado mostrar en el plano académico.

MARKETING GUBERNAMENTAL EN LA COMPOSICIÓN DE LA AGENDA

La norma general en la administración pública es que el tiempo disponible para obtener resultados es limitado porque los períodos administrativos están

legislados en todas las naciones de corte democrático. Contar con una planificación gubernamental ayuda a reducir la incertidumbre en la toma de decisiones de inicio. Majone (1997, p. 55) destaca que la toma de decisiones inteligente o racional en el diseño de políticas solamente es posible cuando se precede con un análisis sistemático de las alternativas y sus consecuencias. Por eso, el análisis de los problemas debe llevarse a cabo antes de asumir responsabilidades, ya que no existe un “momento ideal” posterior para hacerlo.

En términos de la priorización para los gobernantes, la formación de la agenda se refiere al proceso mediante el cual ciertos problemas o cuestiones captan la seria y activa atención del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb citados en Aguilar, ed., 2017 [1993]: 77). De acuerdo con Aguilar (comp, 2018 [2010]: 53), la aspiración por lograr la eficacia gubernamental radica en lograr la correspondencia causal entre la elección libre y democrática de los ciudadanos, y las acciones resultantes del gobierno elegido.

En otras palabras, la eficacia gubernamental se relaciona con la coherencia entre las promesas y las acciones de la oferta política. Esto plantea una cuestión delicada, ya que implica que los políticos o partidos no necesariamente deben ofrecer lo que realmente necesita la sociedad y, aún así, pueden ser percibidos como eficaces una vez en el poder. Mucha atención a lo anterior. Este enfoque pone de manifiesto que la construcción de la agenda gubernamental no siempre se basa en un análisis científico del “deber ser”.

Identifiquemos los distintos tipos de agenda. Según Casar y Maldonado (2008, p. 10), existen: 1) agenda pública, que abarca los temas que la sociedad busca posicionar para captar la atención de los representantes; 2) agenda política, que incluye los temas que adquieren prioridad en el debate entre los actores políticos; y 3) agenda gubernamental, que se compone de las prioridades que el gobierno considera necesario abordar y materializar a través de proyectos. Esta perspectiva revela la existencia de un proceso de filtrado invisible para que los temas formen parte de la agenda gubernamental, lo cual depende de la importancia que adquieran en la fase intermedia del proceso, específicamente en la discusión de la agenda política.

Desde este punto de vista, dos momentos permiten la incorporación de temas o problemas a la agenda política del gobierno: a) la fase inicial de diseño e introducción de la agenda y b) los *inputs*, *issues* o asuntos que se van incorporando ya sobre el período de gobierno. Evidentemente, este segundo momento se relaciona con la perspectiva sistémica de Easton (1989 [1965], p. 157).

En el primer momento, la creación de la agenda debería comenzar desde la etapa de diseño de la campaña política. No obstante, circunstancias particulares pueden impedirlo, lo que lleva a que la primera agenda se genere durante la transición gubernamental o en los primeros días en el poder. Comprender la importancia de esta etapa en la formación de la agenda es esencial para determinar la lógica gubernamental en el período correspondiente. Por increíble que parezca, en el contexto latinoamericano aún existen gobiernos que inician su administración sin ninguna planificación realista.

Uno de los grandes textos politológicos –con escasos diez años desde su publicación– que da cuenta de la escasa cultura cívica de la región latinoamericana es el trabajo de Stokes, Dunning y Nazareno (2013). En dicha investigación se demuestra cómo en contextos de precariedad como el brasileño, el argentino y el mexicano, los políticos no parten de ofertas políticas estructuradas, sino que llegan al cinismo de intercambiar apoyo político por dinero, dádivas en especie, o la inscripción en subvenciones y ayudas sociales. Estas condiciones de pobreza extrema impiden discernir la construcción de agendas legítimas, pues muchas veces la sociedad es prácticamente sobornada para que sus necesidades no escalen y sean paliadas con estas prácticas éticamente reprobables. En tal escenario, la construcción de la agenda rompe completamente con el ideal de un diagnóstico sofisticado, ni siquiera por razones ideológicas o de aspiraciones instintivas de lo que puede convenir a la sociedad; sino que privilegia el intercambio directo.

Stokes, Dunning y Nazareno (2013) evidencian que en naciones con un desarrollo económico en las que las necesidades básicas están cubiertas –según la pirámide de Maslow– los políticos no pueden comprar el apoyo, ya que paradójicamente, el valor participativo aumenta: exigen a sus políticos ofertas más estructuradas y de largo alcance. En las realidades de los Estados desarrollados, las agendas suelen ser más escrutadas por los ciudadanos y por las diferentes instituciones encargadas de la labor de auditoría o transparencia gubernamental, por lo que la mayoría de las ofertas políticas de inicio suelen ser mucho menos estrafalarias que en contextos con un bajo nivel institucional. No se trata de que sean menos creativos en las naciones desarrolladas, lo que ocurre es que han aprendido que la improvisación suele representar costos altos en las transacciones, según North (1990).

¿Cuándo se pueden ejecutar cambios de alto impacto en la agenda? La mayoría de los académicos que han estudiado los aportes de Kingdon (1984, pp. 193-204) en la construcción de agendas públicas se centran en los elementos a considerar para su integración.

Sin embargo, uno de los aportes más significativos en su trabajo es la explicación de las “ventanas de oportunidad”. Este concepto funcionalista va de la mano con las observaciones de Kurt Lewin (1999 [1948]), quien describe momentos de oportunidad en los que es posible introducir cambios sistémicos; aunque, una vez que se cierra esta ventana, el proceso se enfría y resulta prácticamente imposible empujar cambios sustanciales.

Al inicio de los períodos administrativos y legislativos, los actores políticos muestran disposición para implementar cambios y discutir sobre ellos. No obstante, a medida que avanzan las interacciones, los nuevos funcionarios o legisladores empiezan a conocerse, comprenden sus propias motivaciones y surgen desacuerdos. Por lo tanto, la motivación para generar cambios profundos o proyectos que requieren inversiones significativas disminuye drásticamente.

En el segundo momento, es decir, ya sobre la marcha del período legislativo o administrativo, los problemas, conflictos y demandas sociales que no entraron en agenda durante la ventana de oportunidad persisten. Como mencionan Casar y Maldonado (2008), cuando un tema asciende en la discusión, puede pasar de ser una cuestión de la agenda pública a un tema de debate político y, finalmente, formar parte de la agenda gubernamental para su atención. La evaluación de un tema o problema por parte de los actores políticos y los tomadores de decisiones depende en gran medida de su impacto en el programa gubernamental y la capacidad administrativa para abordarlo (Weiss citado en Maldonado y Pérez Yarahuán, 2015, p. 22).

Esta situación nos brinda una nueva perspectiva, ya que un problema que puede ser de suma importancia para un grupo social específico podría no ser relevante para la fuerza política en el poder en ese momento. Por esta razón, en investigaciones recientes sobre la implementación del marketing gubernamental se reconoce la noción de que, por un lado, existen las necesidades variadas de diversos grupos sociales y, por otro, están los intereses del grupo político en el cargo. La existencia de objetivos políticos por encima de los problemas profundos de la sociedad es real y casi inevitable. En obras como las de Eshuis y Kiljn (2012) y Pérez Rojas (2022) se aclara que las intenciones de los políticos están presentes, lo que resalta la importancia de que la agenda de marketing gubernamental sea transparente. Esto permite que los gobiernos sean percibidos como eficaces y congruentes, al alinear lo que prometieron durante la campaña electoral con lo que realmente están logrando como resultados.

En estos trabajos se señala que, cuando un político es transparente con sus objetivos desde el principio, la población puede entender la lógica y el enfoque

de la administración. En este punto, se observa que ciertos grupos sociales tienen una mayor capacidad para influir en la agenda gubernamental. Sin embargo, el dilema surge, según Pérez Rojas (2022), cuando los políticos confunden la agenda de *marketing político* (relacionada con la competencia electoral) con la agenda de *marketing gubernamental*. Estos políticos tienden a pensar que el gobierno se trata principalmente de enaltecer la figura del líder y su popularidad, en lugar de centrarse en los ciudadanos y sus problemas. Esta confusión resulta en una disonancia cognitiva en el ámbito político, ya que los líderes que caen en este dilema ficticio tienden a cerrar las vías de comunicación ante la crítica, en lugar de adaptar su enfoque para abordar las necesidades de estos grupos interesados. No hay nada más molesto para el ciudadano que observar el rostro de un político tapizando el espacio público mientras se percibe que éste no entrega los resultados que ofreció en un principio.

La interrogante emerge: ¿puede la política pública formar parte de una estrategia de marketing gubernamental? En efecto, puede hacerlo. Marsh y Fawcett (citados en Lees-Marshment, 2014 [2012], p. 335) enfatizan que, en el paradigma político posmoderno actual, los profesionales de políticas públicas no deben dar por sentado que la gente aceptará automáticamente el predominio de ciertas políticas debido a estrategias de mera publicidad. Por lo tanto, en el proceso de gobernanza es fundamental que el gobierno mantenga una interacción constante tanto en la definición como en la ejecución de la agenda política. A raíz de los avances tecnológicos, es inviable excluir a los sectores que se sienten desfavorecidos por el gobierno de la conversación. Este nuevo conjunto de estudios académicos centrados en la comunicación de las políticas públicas resalta que, aunque los gobiernos puedan beneficiarse al enfocarse en definir sus “tres o cinco temas prioritarios”, no significa que puedan permitirse obviar la atención de los temas que no resultan estratégicos en términos mediáticos.

En resumen, el marketing gubernamental propone que el interés político no puede estar desconectado de los problemas sensibles y reales de la sociedad. El marketing gubernamental se preocupa por generar relaciones de valor entre el ciudadano y el gobierno, mientras que el marketing político está enfocado en ganar elecciones. Cuando el gobernante asume el poder no puede seguir utilizando estrategias de competencia electoral, tiene que enfocarse en gobernar partiendo de su agenda programática, pero siendo lo suficientemente flexible para abordar los nuevos *inputs* de una manera que beneficie la imagen del gobierno y que, sobre todo, construya resultados. Maquiavelo es contundente en este sentido, las personas pueden tolerar a casi cualquier

gobernante, menos al que se hace despreciable por “ligero, pusilánime e irresoluto” (2001 [1532], pp. 121 y 122). Actualmente, el político se vuelve odioso cuando el gobierno gira alrededor del personaje y no sobre su trabajo ni los resultados esperados.

ENTRE LO URGENTE Y LO IMPORTANTE

“En Washington, la urgencia desplaza a lo importante. Las demandas a corto plazo sobre los niveles directivos principales son abrumadoras” (Bruce Adams en Bozeman, 1998 [1987], p. 60). Esta afirmación tiene como propósito refutar la noción de que los funcionarios de alto nivel trabajan menos con respecto a los demás empleados. Según Bozeman, uno de los factores que acelera el ritmo en la administración pública es la constante exposición a la que se someten los servidores públicos, a la crítica generada por la mediatización y a las presiones socioeconómicas.

Aunque en un escenario ideal, los niveles gerenciales gubernamentales deberían centrarse en la gestión estratégica de proyectos de gran impacto, la realidad de la administración pública es abrumadora debido a la continua aparición de solicitudes y desafíos. Todos los días ocurre algo en la sociedad que puede alterar el curso y eficiencia de las políticas públicas.

Siguiendo la perspectiva de Gawande (2009, p. 49), se identifican tres categorías de problemas presentes en todas las actividades humanas: problemas simples, complicados y complejos. Los problemas simples son comparables a la elaboración de una tarta, siguiendo una receta, mezclando los ingredientes y horneando. Por otro lado, los problemas complicados demandan la colaboración de diversos individuos, como la fabricación de un automóvil o una nave espacial. A través de una receta precisa, se puede lograr un resultado y funcionamiento consistentes, una y otra vez. En contraste, los problemas complejos se relacionan con las conductas humanas, que suelen ser impredecibles; por ejemplo, al educar a un niño se pueden aplicar los mismos métodos en otros niños y obtener resultados considerablemente distintos.

Las políticas públicas deben abordar tanto problemas complicados como complejos, mientras que la administración debe ocuparse de los problemas simples. A largo plazo, con especialización, una buena implementación de la política pública debería convertir los grandes problemas en tareas sencillas de resolver.

Un enfoque que ha sido resaltado por la nueva gestión pública para mejorar la atención de los problemas es el principio de eficiencia (Hood, 1991; Andrews en Christensen y Lægheid, 2011). Paradójicamente, para lograr eficiencia en la administración pública, es necesario invertir recursos significativos en la

sistematización de los problemas simples o demandas comunes, lo cual resulta en soluciones costosas a corto plazo, pero proporcionalmente más económicas a largo plazo. Esto facilita que los niveles de mandos medios y altos puedan enfocarse en abordar los problemas complicados y complejos. Dicho de otra manera, el óptimo buscado radica en que los gerentes se dediquen a pensar y anticipar los escenarios complejos, en diseñar estrategias, y no en resolver problemas administrativos cotidianos.

En relación a la cuestión de cómo distinguir y asignar responsabilidades en la elaboración y modificación de la agenda gubernamental, se destaca el enfoque de Michael Porter (1998 [1985]), quien establece con claridad que el objetivo primordial de cualquier organización es generar valor. Para lograr una perspectiva efectiva, la organización debe ser capaz de diferenciar entre el “núcleo del negocio”, que son los productos o servicios más cruciales, y los “productos o servicios cotidianos” de menor impacto. Esta metodología ha sido aplicada en diversos trabajos académicos para demostrar su pertinencia en tareas específicas en instituciones tanto públicas como privadas.

El proceso de aclarar entre los “servicios estrella” y los “servicios cotidianos” puede contribuir a una ejecución optimizada de la agenda de políticas públicas. En primer lugar, es necesario separar los “servicios cotidianos” que comprenden las actividades simples en cualquier administración pública, como procesos y trámites repetitivos, los cuales deben simplificarse y automatizarse utilizando tecnología. En segundo lugar, es crucial especificar cuáles son los “servicios estrella”, que abarcan las actividades más complejas pero que generan un mayor valor para los ciudadanos; ya que estos deben alinearse con la estrategia de marca e impacto del gobierno.

Sin embargo, a pesar de que el concepto sea fácil de entender, la implementación no resulta igual de sencilla en la administración pública. De acuerdo con Martínez Puón (2022), uno de los principales desafíos a los que se enfrentan la mayoría de las administraciones en el contexto latinoamericano está relacionado con la falta de continuidad de los servidores públicos en posiciones intermedias, debido a las deficiencias en el servicio profesional de carrera. Por lo tanto, muchos de los esfuerzos realizados para eficientizar tareas repetitivas a menudo quedan en el olvido cuando se produce un cambio de administración en intervalos regulares. La razón subyacente radica en que las tareas que la administración en funciones considera como “servicios estrella” podrían considerarse como procesos de bajo valor para la nueva administración, ya que no se alinean con su agenda inicial.

CONCLUSIONES

Primera conclusión, académicamente se ha sostenido la noción de que la sociedad otorga legitimidad cuando se logran resultados, pero esta creencia ha sido refutada por Aguilar (2022). Hay gobiernos carismáticos con mucho apoyo aunque tengan pobres resultados, por lo que resulta crucial abordar desde el inicio la cuestión: ¿qué resultados se persiguen? En este aspecto, la oferta política y la habilidad para comprender las auténticas y arraigadas necesidades de la población juegan un rol fundamental. El enfoque en el rendimiento debe estar presente desde el inicio en la formulación de la oferta política y su agenda.

Segunda, al abordar una agenda gubernamental, es esencial considerar que su construcción consta de dos etapas: 1) la creación de la agenda y los primeros días o meses de su implementación, que engloba las “ventanas de oportunidad”; y 2) lo que acontece durante su ejecución, cuando surgen nuevos temas que se enfrentan al tamiz de los intereses del grupo político en el poder. Es válido adoptar una perspectiva de marketing gubernamental, pues el objetivo político debe congeniar con los temas de interés y primacía en la sociedad. Lo que debe quedar fuera del ejercicio de gobierno, es continuar con la misma estrategia con la que se llegó al poder, porque el marketing político de competencia electoral es inoperante una vez que ya se ganó el cargo público. Como se ha visto, en el contexto latinoamericano existen limitantes en cuanto a la construcción de agendas legítimas por las prácticas del clientelismo sistemático.

Tercera, el enfoque más efectivo para optimizar la agenda gubernamental radica en la habilidad de los equipos directivos para diferenciar y sistematizar las tareas rutinarias y sencillas, en contraste con los asuntos estratégicos o de elevado valor. Cuando las administraciones no invierten en la sistematización, pierden el rumbo en lo referente a los temas cruciales que fomentan la percepción de progreso y logro de resultados. En resumen, el marketing gubernamental implica, en efecto, que el gobierno representa una marca política que sólo adquiere valor si entrega resultados en dos ámbitos: 1) en la actuación estratégica de los problemas complicados y complejos; y 2) en la optimización de los problemas o servicios cotidianos administrativos. En la práctica, sigue existiendo una confusión entre el marketing político (de competencia electoral, que representa a un segmento de la sociedad), frente al marketing gubernamental que implica el ejercicio del poder para todos los gobernados. El marketing gubernamental es más que publicidad, es una filosofía de dirección (véase Kotler y Armstrong, 2010).

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F., (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno (3ª ed. 2017)*. M. A. Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2022). *Acerca del gobierno, propuesta de teoría*. CLAD y Tirant Lo Blanch.
- Aguilar, L. F. (Comp.). (2010). *Política Pública (Ed. 2018)*. Siglo XXI-BBAP.
- Angulo, P. y Villanueva, D. (2022). *Control, evaluación y auditoría del desempeño en México*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Benavente, A. y Cirino, J. A. (2005). *La democracia defraudada*. Grito Sagrado.
- Betancur, N. Bidegain, G., y Martínez, R. (2023). El estudio de las políticas públicas desde la Ciencia Política: Miradas latinoamericanas. *Revista Gestión y Política Pública*, XXXII (2), 187-226. <https://doi.org/10.60583/gyp.v32i2.8127>
- De la Boétie, E. (2003). *Discurso de la servidumbre voluntaria/Escritos políticos*. Sexto piso. (Obra original publicada en 1577) Bozeman, B. (1998 [1987]). *Todas las organizaciones son públicas*. FCE.
- Casar, M. A., y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: Una aproximación desde la ciencia política*. CIDE.
- Christensen T. & Lægreid, P. (Eds.). (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate.
- CLAD. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, (39), 149-210.
- Crozier, M., Huntington, S. P. & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York University Press.
- Easton, D. (1989 [1965]). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu.
- Eshuis, J. & Klijn, E. H. (2012). *Branding in governance and public management*. Routledge.
- Gawande, A. (2009). *The checklist manifesto*. Picador.
- Gil Villegas, F. (2000 [1993]). Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública. En J. L. Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Huerta, J.A., Martínez, J. F. y Riquelme, G. M. L. (2023). La configuración del consejo de ciencia, tecnología e innovación de Hidalgo. Un modelo administrativo-organizacional emergente en el diseño institucional para la gestión de la CTI en México. En G. Martínez Prats y F. Silva, *Estudios administrativos y sociales: Una visión transversal*. Tirant lo Blanch.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins.
- Kotler, P. & Armstrong, G. M. (2010). *Principles of Marketing*. Pearson Education India.
- Lara, M., y De la Rosa, J. J. (Coords.). (2017). *Análisis y evaluación de políticas públicas en México*. UAM, Unidad Lerma. Lasswell, H. D. (1963[1930]). *Psicopatología y política*. Paidós. (Obra original publicada en 1930) Lees-Marshment, J. (Ed.). (2014 [2012]). *Routledge Handbook of Political Marketing*. Routledge.
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2021 [2018]). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Lewin, K. (1999). Group decision and social change. .En M. Gold (Ed.), *The Complete Social Scientist: A Kurt Lewin reader* (pp. 265 -284). American Psychological Association.
- Lijphart, A. (2000 [1999]). *Modelos de democracia*. Ariel.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE. Maldonado, C.

- y Pérez Yarahuán, G. (Comps.). (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas: Centro CLEAR para América Latina.
- Maquiavelo, N. (2001). *El príncipe*. Colofón. (Obra original publicada en 1532)
- Martínez, A. y Altamirano, M. (2022). Intervención de políticas mexicanas de atención a la pobreza en el desarrollo del capital social. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 34(S5), 152-166. [10.33975/riuq.vol34nS5.1093](https://doi.org/10.33975/riuq.vol34nS5.1093)
- Martínez Puón, R. (2022). *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional*. Tirant lo Blanch.
- Merino, M. (2000). De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional. En J. L. Méndez (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México.
- Merino, M., Cejudo, G., Arellano, D., Bracho, T., Casar M. A., Gil-García, J.R., Maldonado, C., Mariscal, J., Santibañez, L., y Sour, L. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública* (Ed. 2013). FCE - CIDE.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (1986). *Transitions from authoritarian rule: Latin America* (Ed. 1993). John Hopkins University Press.
- Pardo, M. del C. (2016). *Una introducción a la administración pública*. El Colegio de México.
- Offe, K. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. John Kane MIT Press.
- Pérez Rojas, G. A. (2022). Mercadotecnia gubernamental: un concepto de la administración pública. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*. 34(S5), 260-274.. <https://doi.org/10.33975/riuq.vol34nS5.1124>
- Porter, M. E. (1998). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. The Free Press. (Obra original publicada en 1985) Roth Deubel, A-N. (2018). *Políticas públicas*. Aurora. (Obra original publicada en 2002).
- Salcedo, R., comp. (2011). Evaluación de políticas públicas. Siglo XXI. Sartori, G. (2003 [1987]). *¿Qué es la democracia?* Taurus.
- Stokes, S. C., Dunning, T., & Nazareno, M. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.

A critical assessment of the right-based approach

Una evaluación crítica del enfoque basado en derechos

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.213>

Francisco Medina Poblete¹
(franciscomedinapoblete@gmail.com)

Recibido 29/09/2023
Aceptado 14/12/2023

ABSTRACT

The fields of human rights and development have a long tradition dating back to the World War II period, and their articulation is part of a dynamic process in the relations between states and between states and citizens, being the Rights-Based Approach (RBA) , a proposal to manage this articulation. But after 30 years of the emergence of the approach, what are the contributions and limitations of its applicability today? Through a literature review, the essay discusses the context in which RBA emerges, its core components, and the approach viability. In the conclusion, recognising the political component as the core component of the RBA, the essay highlights how despite an adverse context, the approach can generate contributions at the national level to advance the enjoyment of the Right to development.

KEY WORDS

Rights-Based Approach (RBA), human rights, critical assessment, participation, democracy.

¹ Máster (MSc) en Development Administration and Planning, University College London, Reino Unido. Administrador público con experiencia profesional y académica en las áreas de planificación estratégica, gestión y control de proyectos, y procesos de desarrollo, con énfasis en las áreas de: gobernanza institucional, desigualdades urbanas y desarrollo territorial. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9611-1212>

INTRODUCTION

The human rights and development fields have a long tradition dating back to World War II; however, they had a different institutional trajectory until the end of the century, when a new dialogue between rights advocates and development practitioners began (Archer, 2009). The Right-Based Approach (RBA) is one of the results of this dialogue, and this essay proposes a critical review of the approach. Therefore, identifying its core components, proposals and challenges is required. However, this essay does not pretend to suggest a definition of the Right-Based Approach (RBA). Instead, the essay aims to provide elements that allow us to balance the contributions of RBA in articulating development processes and human rights.

To this end, the essay begins with the historical context of the Right to development, and then, in section two, explains how, from the articulation between human rights and development the Right Based-Approach (RBA) emerges. The third section focuses on RBA components, the RBA's understanding of the development process and the relationship between States and State-citizen. Section four explains how the expansion of the RBA and some current factors challenge the viability of the Right to development. Finally, in the conclusion, recognizing the political component as the core component of the RBA, the essay highlights how, despite an adverse context, the approach can generate contributions at the national level to advance the enjoyment of the Right to development.

THE DECLARATION ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT

The articulation of human rights and development is part of a dynamic process in the relationships between States and between States and citizens. Perhaps the first step to incorporate human rights in development was the idea of the Senegalese jurist M'Baye, who proposed in 1972 the Right to development to enhance the conditions for the third world countries in the global political economy, trade, investment, aid, and information flows (Uvin, 2007). However, the principles invoked by the Right to development were not new. They came from anti-colonialism struggles

for the Right to self-definition and social justice, explaining the hostility of powerful international actors regarding the language of rights (Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004).

In 1986, developing countries had a victory when the United Nations recognized the Right to development, which was defined as the “right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized” (OHCHR, 1986). For Subedi (2021), from the declaration of the Right to Development can be identified six core themes: (1) a compressive and multifaceted understanding of the development process; (2) affirmation that human rights are indivisible and interdependent, (3) participation is a key component for the process of development; (4) social justice; (5) international cooperation approach to collaborate with more disadvantage countries, ; (6) respect for the Right to self-determination.

For Cornwall and Nyamu-Musembi (2004), the 1986 declaration was a milestone in favour of the third world within the UN, contributing to a fairer New International Economic Order (NIEO) where both the terrain of development (economy) and the terrain of human Right (law and activism) become to interact between them. Nevertheless, it was at the Second UN World Conference on Human Rights in Viena (1993) that the world reaffirmed the Right to development and overcame the division between “those who denied that economic, social, and cultural rights could be regarded as human rights, and those who believed that economic, social, and cultural rights were not only fully justifiable human rights but were essential even necessary, to realize the civil and political rights”(Sengupta, 2002, p. 841). However, for Subedi (2021) there is still a division between the North and the South based “on the legal status and implications of the right to development”, which can indeed be seen by checking at the votes taken by the North and the South on these issues.

In 1998, at a summit of the Non-Aligned Movement in Durban, under President Nelson Mandela's leadership, the idea of a legally binding instrument emerged. Yet, only after 20 years, in 2018, the Human Rights Council adopted Resolution 39/9, which, in addition to reaffirming the 1986 declaration, decided that the Right to Development Working Group shall “commence the discussion to elaborate a draft legally

binding instrument on the right to development” (UN, 2018, p. 5).

THE ORIGIN OF THE RBA

According to Uvin (2007), during the 1990s, the isolation of the development enterprises from the human rights system began to change for the following reasons: (i) the end of the Cold War, (ii) the manifest failure of structural adjustment programmes; (iii) the need of redefining development as being about more than economic growth. Indeed, there were various alternatives to incorporate human rights discourses and practices within the development industry. Thus, in the middle of the '90s, the Right Based approach (RBA) became the dominant medium to articulate human rights discourses and development practices (Miller, 2017) instead of other alternatives such as incorporating human rights through the agenda of 'good governance, which was considered a 'rhetorical-formulaic incorporation' to the continuation of the status quo (Uvin, 2007).

The acceptance of the RBA by those who before were reluctant to the language of rights, obey to; (i) the end of the Cold War, (ii) the NGO's activism, (iii) a shift in aid delivery from sector-specific or project-based intervention to direct budget support to governments, (iv) rights as a way of re-politicizing participation, and (v) the link between the discourse of 'rights-based approaches' and the conception that human rights duties do not go beyond of one's 'own State (Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004). The quick engagement of international agencies with the RBA during the 90s could have two interpretations: on the one hand, the intention to colonize the human rights discourses, or, on the other, that these declaratory statements were the first steps in the process of a genuine change of paradigm (Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004).

Thus, at least normatively, incorporating human rights in policy statements and guides for interventions becomes more frequent in the international aid arena. For example, organizations such as the World Bank, the United Kingdom's Departments for International Development and the Swedish International Development Cooperation, international NGOs (Oxfam, Save the Children, ActionAid, and CARE), and local grassroots NGOs and social movements adopted the RBA (Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004). Also, in 1997, the Secretary-General called on all UN system

entities to mainstream human rights into their various activities and programmes within the framework of their respective mandates. Since then, the United Nations has been integrating and articulating human rights and development processes through the Human Rights Based Approach (UN, 2003), which is defined as “the application of the norms and standards set out in international human rights law to development-related policies and practices” (PNUD, 2007, p. 2).

Nevertheless, it is relevant to highlight that the RBA differs from the human rights-based approaches to development. Having a more robust moral claim to legitimacy, the latter use human rights as standards for assessing development interventions. On the other hand, the RBA represent a broader approach (normatively and legally) linked to a more expansive discourse of rights underpinning development (Miller, 2017). Thus, the RBA gathers a set of rights that underpins the development. For Sengupta (2002), the RBA allows the unification of political and social, economic, and cultural rights whereby the process of development leads to “the realization of each human right and all of them together” (p. 846). Therefore, it is possible to argue that while the human rights approaches seek to achieve development through human rights, on the other hand, the RBA seek to satisfy human rights through development because, without development, human rights cannot be realized (Hamm, 2001).

THE CORE ELEMENTS OF RBA

As previously argued, the RBA responds to the challenge of articulating human rights, which are systemic with a set of principles from which policies are derived, and development practices, which are pragmatic, sometimes generating inconsistencies and discriminatory effects (Archer, 2009). The RBA foundations are intrinsically rooted in understanding development as a human right. Thus, the integration of rights as a development objective is a central goal of the RBA (Hamm, 2001; Miller, 2010; Hickey and Mitlin, 2009). The current Special Rapporteur reinforces this idea on the Right to development, Surya Deva points out that the Right to development must be seen as an end, but it must also be seen as a means, as it contributes to the realization of political, social, cultural and economic dimensions of human rights (2023).

By understanding development as a right, there is a re-definition of the nature of the problem, focusing on the root causes, the objectives and duties of development actors, and the mechanisms whereby the development process is carried out (Uvin, 2007). This re-definition implies a shift from benevolent and technical development interventions to practices based on rights (Gready, 2008), replacing interventions based on needs more strategically and incorporating rights as a goal in development practices (Miller, 2010).

Furthermore, understanding development as a human right also redefined the state-citizen relationship (Hickey and Mitlin, 2009). Indeed, the Right to development re-politicizes participation and focuses on citizens' active engagement in solving problems and mobilizing political activism (Gready, 2008) rather than considering them passive recipients (Hickey and Mitlin, 2009). Therefore, it is key to understand that a central component of the Right to development is to recognize the agency of human beings. In this regard, for the Commission on Human Rights of UN the "right to development as the Right to a process of development is not just an umbrella right or the sum of a set of rights. It is the Right to a process that expands the capabilities or freedom of individuals to improve their well-being and to realize what they value" (2002, p. 3)

For Piovesan (2013), three attributes are elemental to realizing the Right to development. First, a social justice component focuses on the most disadvantaged and excluded people in society, providing them with equal opportunities to access essential goods and services. This component of social justice is founded in the declaration on the Right to development, which "call for equality of opportunity, equality of access to resources, equality in the sharing of benefits and fairness of distribution, and equality in the right to participation" (Sengupta, 2013, p. 69). Regarding this attribute, Hamm (2001) points out that in the beginning, the Right to development referred to race, but the current implementation of development projects already considers other groups, such as women, people experiencing poverty, and children. Nevertheless, although women's equal Right to development has been recognized internationally in norms and text, style and structure keep a gap between voice and participation in decision-making (Banded, 2013; Piovesan and Fachin, 2018).

Another critical element is incorporating solidarity

and cooperation at the international level, as the Right to development stems primarily from a collectivist approach that encompasses the local, regional, and international levels. This component has posed important debates and challenges for international organizations, as the Right to development has its genesis in the anti-colonial struggles and disadvantages of the global South vis-à-vis the countries of the North. To advance international cooperation and the realization of the Right to development, power asymmetries between the North and the South must be reduced to facilitate "an environment that is transparent and non-discriminatory and promotes universal access and equity in the distribution of benefits from the development process to the countries" (Sengupta, 2013, p. 82)

The last element concerns political freedoms and democratic rights, where the principles of participation, accountability and transparency play a central role in empowering citizens and strengthening democratic density. In this approach, participation rather than being an instrument to increase the legitimacy of projects is a right, which implies the empowering of people to determine their path of development (Hamm, 2001). Regarding this component, most international agencies' strategies adopt two paths to address political rights. On the one hand, the increment of the capacity of duty bearer (State and non-state actors) and issues of accountability (more legalistic approach); and, on the other hand, empowering citizens to claim their rights and overcome the obstacles (more normative) (Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004).

Finally, an extra component that can be considered for the realization of the Right to development is good governance. Hamm (2001) emphasizes the relevance of democratic institutions to guarantee stable and continuous participation in a broad sense based on political rights, in contrast with the narrow technical perspective.

Notwithstanding a range of interpretations about what measures need to be taken to integrate rights into development processes, the following could be considered the most significant:

- (Pressure for) formal rights as laid down within some legal system, stipulation, rules or regulations.
- Implementing such rights through legal campaigns and stronger links with the legal

profession.

- A more complete system of interconnected rights rather than single rights
- Adherence to international rights and a hierarchy of rights on local, national, and international scales.
- A perception of rights as a development goal to be achieved independent of other goals.
- The explicit acknowledgement that engaging with rights requires an overtly political approach (Hickey and Mitlin, 2009, p. 8).

CHALLENGES OF THE RBA

Certainly, there is a diversity of actors who have adopted the approach, which reveals at least two things: first, the consensus on the potential importance of convergence between human rights and development discourses in changing development practices. Secondly, within the variety of practices and conceptualizations of RBA, the interpretation adopted will depend on the interest of each actor (Harris-Curtis, Marleyn and Bakewell 2005). This second effect is well presented by Gready's (2008) paradox of the expansion of human rights, whereby he argues that as the expansion of human rights as an approach increases, so do the challenges related to counter-appropriations of its meaning. In the same direction, the literature points out that the expansion of the RBA should not be seen as a problem because the idea that "one approach fits all messages" allows for covering multiple ways of incorporating human rights into the practices of development organizations (Miller, 2017).

However, for De Man (2018), the expansion of the RBA framework has negatively affected its credibility among some development practitioners, who consider unfeasible the implementation of the human rights framework due to its moral and legal pitfalls, emerging a tendency of rejection from development NGO's (Miller, 2017). Additionally, the approach's credibility has been challenged because some actors who adopt the RBA omit the Right to development from its vocabulary to avoid earlier struggles and controversies concerning global inequalities and the Right to development (Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004).

On the other hand, the Special Rapporteur on the Right to development, in his report has identified six themes that make it difficult for actors to make progress in the enjoyment of the Right to development. These are (i) conceptual confusion about the meaning and scope of development, its value as a right and its legal applicability; (ii) limited capacities in some countries to develop actions to advance this Right; (iii) polarization on issues related to the duties that this Right would imply among states; (iv) lack of participation, with particular emphasis on the most vulnerable groups excluded from the benefits of development; (v) political, social and economic inequalities; (vi) neo-colonial and neo-liberal order that does not recognize the power asymmetries and injustices on which many of the advances of the North are based (Deva, 2023).

In addition to the challenge associated with the applicability of the Right to development, it is also possible to recognize generic criticisms of the human rights framework. The following table classifies the critics according to if they are liked to issue of legitimacy or viability.

Table 1: The RBA critics.

Legitimacy (normative)	Viability (operational)
<p>There is no consensus on the best justification for human rights, and there is no reason to expect that such a consensus can be achieved.</p> <p>The Right to development cannot be considered as a natural right (the core idea behind human rights)</p> <p>One of the major criticisms against the human rights framework is that it mainly concentrates on actors' actions in the public sphere. Unfortunately, human rights are often abused, mostly in private daily lives.</p> <p>Some authors argue that states' wide discretion in fulfilling socio-economic rights does not make them rights at all but rather goals that states are legally bound to pursue.</p> <p>Only focusing on achieving technical legal changes to further the protection of human rights, such as more robust legal protection or constitutional reform, can come at the cost of advocating for social justice.</p>	<p>Human rights, as contained in the UDHR, dictate liberal, Western values, and no space is allowed for 'multi-culturalism', 'relativism', or 'contextualism'.</p> <p>Moral idealism fails to take account of realistic limitations and challenges (resources constrain).</p> <p>The human rights agenda is inherently discriminatory in its application, focusing on mass atrocities and grave violations of human rights and not on everyday oppressive structures and practices that affect millions of people.</p> <p>In international politics, realism theory focuses on power and state interests rather than on moral and ethical issues of human rights under the idealist tradition.</p> <p>The language of human rights is viewed as an elitist term that only belongs to a powerful few. Despite the expansive interpretations and guidelines given by human rights monitoring bodies, a limited conception of Rights occurs.</p> <p>New emerging networks of power that transcend national boundaries can pose a significant threat to human rights. This includes an increase in the transfer of power from states to powerful private economic actors.</p> <p>Positivist school argue that development rights are not legally enforceable. At best, it can be a statement of objectives (Justiciability of the second generation of rights)</p>

Source: Own elaboration based on Sengupta (2002) and De Man (2018).

CONCLUSIONS

According to the discussion throughout the paper, RBA emerged from the interaction of two traditions, human rights and development, which have been characterized as spaces of political contestation. Integrating human rights into the development processes and achieving such rights are crucial because participation and equity are also human rights (Deva, 2023; Sengupta, 2002). Therefore, because the centrality of the approach is the participation of society in decision-making in development processes, especially considering the most vulnerable groups, the rights-based approach must be understood from a political perspective.

Certainly, the context in which the RBA emerged made it easy for its proposal to re-install the State and citizens as key actors in the development process to be well received internationally; however, nowadays, the interpretation and implementation of the RBA can depart from the Right to development (Uvin, 2007). This is explained by a consolidation of neoliberalism not just in the economic sphere but also in the social, cultural, and institutional spheres. This adverse context for the implementation of RBA has also increased because of a lack of credibility linked to the fact that (i) development processes have sometimes been used as mechanisms of oppression and domination; (ii) the omission of the Right to development from its vocabulary to avoid earlier struggles and controversies; (iii) limited capacities

in some countries to develop actions to advance this Right.

Nevertheless, the Right to development has significant pitfalls linked to establishing international enforcement mechanisms for states to respect, protect, implement, and cooperate internationally to fulfil the Right to development. Despite the permanent violation of the Right in the most vulnerable sectors, no international or national mechanism obliges the State to solve this violation of the Right. However, a big step occurred in 2018, when resolution 39/9 of the Human Rights Council decided to “commence the discussion to elaborate a draft legally binding instrument on the right to development” (UN, 2018, p. 5). Unlike in the 1990s, these measures have been taken in a context of increased polarisation between the global North and South countries, as demonstrated by the votes of both “blocs”, at least regarding rights to development.

Regarding enforcement mechanisms, it seems helpful to distinguish between the national and international levels because when applying the approach at a

national level, from a public policy perspective, the mechanisms to compel the State to enforce rights at the national level seem more feasible than in the international arena. Another advantage of using the RBA at the national level is that the content of the Right to development would be the product of a national deliberation, opening spaces for a multicultural approach application. Therefore, RBA at the national level could have an inclusive characteristic. Citizens could be recognized as active subjects of the development process and the approach, using the approach as a means and an end.

Finally, guaranteeing the Right to development as a right provides a political and legal element to empower citizens and generate collective actions to demand changes, thus serving as a first step to addressing social inequalities and re-politicizing the relationship between the State and citizens. Nevertheless, there is a traditional criticism that rights tend to individualize societies and have an “elitist” language because they alienate the most vulnerable sectors.

REFERENCES

- Archer, R. (2009) ‘Linking Rights and Development: Some Critical Challenges’. *Rights-based approaches to development : exploring the potential and pitfalls / edited by Sam Hickey and Diana Mitlin* - University College London.
- Cornwall, A. & Nyamu-Musembi, C. (2004) ‘Putting the “Rights-Based Approach” to Development into Perspective’, *Third World Quarterly*, 25(8), pp. 1415–1437.
- Gready, P. (2008) ‘Rights-Based Approaches to Development: What is the Value-Added?’, *Development in Practice*, 18(6), pp. 735–747.
- Hamm, B. I. (2001) ‘A Human Rights Approach to Development’, *Human Rights Quarterly*, 23(4), pp. 1005–1031.
- Hickey, S. & Mitlin, D. (2009) Introduction. In: *Rights-based approaches to development : exploring the potential and pitfalls / edited by Sam Hickey and Diana Mitlin* - University College London.
- De Man, A. (2018) ‘Critiques of the human rights framework as the foundation of a human rights-based approach to development’, *Tydskrif vir Regswetenskap*, 43(1), pp. 84–116.
- Deva, S. (2023). “Revitalizar el derecho al desarrollo: visión de futuro”. *Informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo*. Consejo de Derechos Humanos 54º período de sesiones 11 de septiembre a 6 de octubre de 2023.
- Miller, H. (2010) ‘From “rights-based” to “rights-framed” approaches: a social constructionist view of human rights practice’, *The International Journal of Human Rights*, 14(6), pp. 915–931. doi: 10.1080/13642987.2010.512136.

Miller, H. (2017) 'Rejecting "rights-based approaches" to development: Alternative engagements with human rights', *Journal of Human Rights*, 16(1), pp. 61–78. doi: 10.1080/14754835.2015.1103161.

OHCHR | Declaration on the Right to Development (1986). Available at: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx> (Accessed: 21 April 2021).

Piovesan, F. (2013) 'The Right to Development from a Human Rights Approach: Conceptual Bases, Legal Framework, and Contemporary Challenges', in Minkler, L. (ed.) *The State of Economic and Social Human Rights: A Global Overview*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 306–328. doi: 10.1017/CBO9781139235600.015.

Piovesan, F. (2013) "Active, free and meaningful participation in development". United Nations, *Realizing the Right to Development*, pp 103-108.

Sengupta, A. (2013). "Conceptualizing the right to development for the twenty-first century". United Nations, *Realizing the Right to Development*, pp 67-87.

Sengupta, A. (2002) 'On the Theory and Practice of the Right to Development', *Human Rights Quarterly*, 24(4), pp. 837–889.

Sudebi, S. (2021), "Declaration on the Right to Development". United Nations

United Nations, (2018). "39th session of the Human Rights Council". Available at: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session39/res-dec-stat>

UNDP (2000) *Human Development Report 2000 | Human Development Reports*. Available at: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2000> (Accessed: 18 April 2021).

PNUD (2007). "Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza".

United Nations (2003). "The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies". Available at: <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>

Uvin, P. (2007) 'From the Right to Development to the Rights-Based Approach: How "Human Rights" Entered Development', *Development in Practice*, 17(4/5), pp. 597–606.

El rol de los actores internacionales en el desarrollo de las herramientas de transformación digital en la administración pública de la ciudad de Córdoba

The role of international actors in the development of digital transformation tools in the public administration of the city of Córdoba

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.214>

Micaela Cerezoli¹
(micaela.cerezoli@ues21.edu.ar)
Natalia Sanchez²
(Natalia.Sanchez@conecta.21.edu.ar)
Valentina Arredondo³
(valentinaarredondo@gmail.com)
Anabela Zaballa⁴
(anabmzabala@gmail.com)

Recibido 29/09/2023
Aceptado 18/12/2023

RESUMEN

Los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil con acción internacional están promoviendo líneas de trabajo vinculadas a la transformación digital de las administraciones públicas en Latinoamérica. La ciudad de Córdoba es uno de los principales exponentes en Argentina, que ha sido reconocida y premiada por el aprovechamiento de herramientas digitales. El objetivo de este artículo es identificar y analizar la incidencia de los actores internacionales en el proceso de creación de políticas vinculadas a la transformación digital de la municipalidad de Córdoba en el periodo 2019-2023. Entre los resultados obtenidos se encuentra que el rol de acompañamiento de los actores internacionales oscila desde aportes monetarios al desarrollo de cooperación técnica para la promoción de la transformación digital de la ciudad de Córdoba.

PALABRAS CLAVE

Actores internacionales, transformación digital, herramientas digitales, administración pública, ciudad de Córdoba

¹ Docente e Investigadora en Universidad Siglo 21 (Argentina)- PhD Candidate en Estudios para el Desarrollo en Universidad de País Vasco- Euskal Herriko Unibersitatea (España). Licenciada en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Estudios Internacionales en Euskal Herriko Unibersitatea (España). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7342-8110>.

² Docente Titular e Investigadora en Universidad Siglo 21 (Argentina). Becaria doctoral en Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS, CONICET – UNC) por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Doctoranda en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Córdoba), Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo (Universidad de Cantabria, Santander, España) y Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba). ORCID:<https://orcid.org/0000-0003-3819-4632>

³ Adscripta de Investigación en Universidad Siglo 21 (Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Siglo 21 (Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6804-5423>.

⁴ Adscripta de Investigación en Universidad Siglo 21 (Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales en Universidad Siglo 21 (Argentina). Maestranda en Economía Pública y Políticas Públicas Sociales y Regionales en la Escuela de Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-9866>

ABSTRACT

International organizations and civil society institutions with a global reach are promoting programmes related to digital transformation in Latin American public administrations. The city of Cordoba stands out as a prime example in Argentina, receiving recognition and awards for implementing digital tools in the public administration field. This article aims to identify and analyze the effects of the international actors' influential actions in designing and implementing policies regarding the digital transformation of the municipality of Cordoba in the period 2019-2023. Among the findings, it appears that the supportive role of international actors ranges from monetary contributions to the development of technical cooperation focusing on generating digital transformation in the city of Córdoba.

KEYWORDS

International actors, digital transformation, digital tools, public administration, city of Córdoba

INTRODUCCIÓN

El avance de los procesos de urbanización, el incremento de la población en las ciudades y el cambio en las necesidades de los ciudadanos requieren de un nuevo marco de acción. El uso de la tecnología para mejorar la experiencia de vida urbana se incrementó en el proceso de la pandemia de Covid-19 que azotó al planeta durante 2020 y 2021. Cubo, Hernández Carrión y Roseth (2022) plantean que la transformación digital en el gobierno es un cambio en la cultura corporativa, métodos y procesos que hace uso de la tecnología de información y de la comunicación (TICs). Esto permite la atención de las necesidades de los ciudadanos y empresas de forma eficiente, segura y transparente, por las instituciones públicas (Agudelo et al., 2020; Cubo et al., 2022).

En este desafío emerge la necesidad de una nueva estructura de gobernanza. En primer lugar, la aparición de actores privados como las empresas, emprendimientos y *startups* que ofrecen servicios digitales. Por otra parte, la presencia de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil como nuevos socios para potenciar, financiar y certificar los procesos de transformación digital en sus diversas etapas. Existen antecedentes en América Latina que avalan la noción de cooperación entre organismos internacionales y redes subnacionales con municipios en la región. Desde el Foro Económico

Mundial se han instalado centros del Foro para la Cuarta Revolución Industrial, cuya misión consiste en ser catalizadores de la cooperación global para la creación de principios y marcos de políticas que aceleren la aplicación de la ciencia y la tecnología. C4IR.CO es uno de estos centros, ubicado en la ciudad de Medellín (Colombia), y está enfocado en la búsqueda del equilibrio entre la gobernanza tecnológica, el uso de datos y la adopción de tecnología emergente. Esta iniciativa surgió de la alianza entre la Alcaldía de Medellín y el Gobierno Nacional, y es operado por Ruta N (C4ir.co, s.f.).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lleva a cabo un programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, otro antecedente concreto vinculado a la promoción de ciudades inteligentes que se viene llevando a cabo desde 2011. Para apoyar la transición hacia modelos de gestión inteligente, ha desarrollado estudios específicos por ciudad con el apoyo del Instituto Coreano de Asentamientos Humanos (KRIHS), Moon Engineering (R. de Corea), Cisco, Microsoft, Everis, IDOM y NEC, entre otros. Estos estudios se han desarrollado en México (Guadalajara), Brasil (Goiânia, Vitória, João Pessoa, Florianópolis y Palmas), Jamaica (Montego Bay), Colombia (Barranquilla, Valledupar y Villavicencio), Uruguay (Montevideo), Chile (Valdivia) y Bahamas (Nassau) (Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, 2011).

Desde el inicio de la gestión local del gobierno de Martín Llaryora, se comenzó a trabajar en una agenda de transformación digital que contó con el apoyo del gobierno provincial, así como de organismos internacionales y redes subnacionales. La gobernanza de la transformación digital de la municipalidad estuvo a cargo de la gestión municipal. Múltiples organismos internacionales como BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) han sido socios participantes en este entramado de proyectos que buscan generar innovación urbana. Por otra parte, redes como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) han sido claves al momento de resaltar y reconocer buenas prácticas internacionales en la ciudad.

Desde la emergencia del concepto de transformación digital, no se ha podido alcanzar una definición de transformación digital, ya que no existe una visión consensuada. La nueva administración pública contempla a la tecnología como una herramienta que permite la gestión ágil por resultados, donde la coordinación y la gobernanza territorial dan paso a una gestión colaborativa. La gobernanza potencia la transparencia, la visión planificada y la reformulación de procesos (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2016). Para llevar a cabo los procesos de transformación digital se ha promovido una estrategia de articulación público-privada, en la cual la presencia de nuevos modelos de negocios empodera la prestación de servicios públicos. Corzo-Arévalo y Cuadra (2020) sostienen que a los actores tradicionales que intervienen en el territorio con objetivos de generar innovación han evolucionado desde una visión tradicional de triple y cuádruple hélice (sector público, privado, universidades y comunidad local), se deben adicionar tres sectores más, como son los organismos internacionales, los medios de comunicación y las asociaciones de la sociedad civil. Los autores destacan el rol de los organismos internacionales en el proceso de negociación del desarrollo en el territorio, bajo la conformación de lineamientos que incidan en un incremento del mismo y desempeñen roles diferentes según el territorio, presentando diferentes estrategias

para llevar a cabo su agenda.

El objetivo del presente trabajo consiste en exponer el rol de los organismos internacionales en el apoyo y posicionamiento del proceso de transformación digital de la municipalidad de Córdoba, llevado a cabo durante la gestión comprendida entre diciembre de 2019 y junio de 2023. El análisis parte de una hipótesis o anticipación de sentido, contemplando que los actores internacionales, sean organismos internacionales y/o asociaciones de gobiernos subnacionales, acompañan el proceso de creación de políticas vinculadas a la transformación digital de los gobiernos locales mediante asistencias técnicas y/o financiamiento no reembolsable y el reconocimiento de buenas prácticas o premios. Para poder analizar esta situación hipotética, se trabajó desde dos objetivos concretos. En primer lugar, se desarrolló una revisión teórico-conceptual sobre las definiciones contempladas por los organismos internacionales y redes que inciden en el desarrollo de la ciudad de Córdoba. Por último, un segundo objetivo se concentró en determinar qué estrategias de cooperación han utilizado los actores mencionados en relación al apoyo en la consecución de alcanzar los lineamientos de la agenda de transformación digital.

El presente trabajo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se presentará la metodología de trabajo para el desarrollo del caso de análisis, siguiendo las nociones del Análisis de Contenido. Un segundo apartado propone analizar la conceptualización de la transformación digital, el *govtech* y otros conceptos asociados. En este apartado se presenta una revisión teórica de los principales conceptos a analizar en el caso de estudio. Un tercer apartado se focaliza en el estudio de caso explicando el proceso histórico y el análisis de los resultados alcanzados desde el relevamiento de documentos oficiales y no oficiales que explican el proceso de transformación en la administración pública. Este apartado se compone de dos criterios, acorde a los dos objetivos específicos de la presente publicación. En primer lugar, se expone la definición de

transformación digital y los conceptos asociados, en base a los criterios definidos por los organismos internacionales vinculados a la municipalidad de Córdoba. En segundo lugar, se describen el accionar de los organismos internacionales y otros actores internacionales para definir los mecanismos de apoyo y acompañamiento del proceso de transformación digital en el territorio cordobés. Por último, se plantea un apartado de discusión y conclusiones de los objetivos estudiados.

METODOLOGÍA Y CRITERIOS DE REVISIÓN

El presente trabajo se desarrolló a partir de un análisis realizado en dos etapas, respondiendo a los dos objetivos antes mencionados. En primer lugar, en respuesta al objetivo vinculado a definir la transformación digital y *govtech*, se llevó a cabo una revisión de las perspectivas y definiciones de organizaciones internacionales y otros actores internacionales que han incidido en el camino iniciado por la ciudad. En segundo lugar, se realizó una vinculación entre las acciones desarrolladas por cada organismo en la ciudad de Córdoba y su aporte al proceso de transformación digital local.

El método empleado fue el estudio de caso, el cual consiste en una investigación empírica sobre un fenómeno contemporáneo con el objetivo de describir una situación e identificar algunos mecanismos causales o validar una teoría (Yacuzzi, 2005). En el caso de estudio seleccionado, se buscó identificar los mecanismos de influencia de los organismos internacionales y otros actores internacionales en el proceso de transformación digital de la ciudad de Córdoba.

Seguir la técnica de análisis de contenido – que es definida por Bardin como un análisis de las comunicaciones utilizando procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción de los contenidos expresados en mensajes (Cáceres, 2003), y posee como fin la inferencia de conocimientos con ayuda de categorías o indicadores–, implicó considerar la perspectiva teórica desde la que parte este estudio, por lo

que se definieron los conceptos principales. En segundo lugar, se procedió a recopilar los documentos oficiales en organizaciones internacionales y no gubernamentales de alcance internacional expuestos en sus páginas web oficiales. Se seleccionaron guías de orientación, conceptualización y reportes de reconocimiento de los proyectos desarrollados en la ciudad de Córdoba. Las organizaciones internacionales consultadas fueron aquellas con incidencia en el programa municipal y que tuvieran vinculación estratégica.

Para analizar las fuentes recolectadas, se procedió a revisar palabras claves y/o frases que se enmarquen en el contexto de la transformación digital de la administración pública y se vinculen a cooperación internacional de organismos internacionales y redes de cooperación internacional. En base al primer objetivo perseguido, se identificaron y analizaron las definiciones consideradas para los conceptos de transformación digital, *govtech*, *smart city*, ciudades inteligentes, interoperabilidad y administración pública. Desde esta perspectiva se buscaron los criterios similares y las diferencias de conceptualización en los documentos.

A continuación, en base al segundo objetivo, se procedió a relevar los mecanismos de cooperación internacional promovidos por los organismos con el municipio, destacando su rol financiero o técnico, así como la tipología de transferencias que se pueden identificar. Por último, se contemplaron las diversas estrategias desplegadas por cada uno de los actores estudiados. Por otra parte, se contemplaron los elementos fundamentales de la interacción, considerando los criterios de enfoque en promoción de buenas prácticas, gestión y empoderamiento de procesos o la configuración de ecosistemas emprendedores.

Entre los documentos revisados se encuentran:

Tabla 1
Listado de documentos y fuentes analizadas

Papers y Conferencias	Guías de Trabajo	Proyectos Municipalidad de Córdoba
<ul style="list-style-type: none"> - 29 papers y conferencias seleccionadas de 134 • Scopus: “digital transformation” AND “Municipality” OR “govtech” • WoS: “digital transformation” AND “Municipality”. • WoS: “govtech” • WoS: “public administration”AND “digital transformation”AND “international cooperation” • ProQuest:“digital transformation”AND “municipality” • 15 papers y conferencias seleccionadas de 82 • Scopus: “international cooperation” AND “public administration” • Filtrado por palabras claves según las categorías analíticas. En el primer caso se priorizaron: “transformación digital”, “GovTech”. En el segundo: “cooperación descentralizada”, “transferencias de políticas”. 	<ul style="list-style-type: none"> - CGLU (2021). <i>Smart Cities Study</i>. CGLU y el ayuntamiento de Bilbao. • Cubo, A., Hernández-Carrión, J. L., Porrúa, M., & Roseth, B. (2022). <i>Guía de transformación digital del gobierno</i>. • Santiso, C. y Ortiz de Artiñano, I. (2020). <i>Govtech y el futuro gobierno</i>. CAF y PublicTechLab de IE University de España, (1645). • López-Azumendi, S., Facchina, M., y Zapata, E. (2021). <i>Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: la transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina</i>. Policy Brief; 24, CAF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Transformación Digital (CTD). (s.f.). Fichas técnicas de los proyectos: App Ciudadana, App Constataciones, App Vecino Salud, Boletín Electrónico, Calidad Alimentaria Digital, Cedulón Digital, Ciudad Transparente, DAEP Digital, Ecosistema Digital, Guía de Trámites, Habilitación de Negocios Online, Identidad Digital, Marco Normativo para la Transformación Digital, Mi Licencia Digital, Notificación Electrónica, Obras Privadas Digital, Observatorio de Transformación Digital, Oficios Electrónicos, Planeamiento Urbano Digital, Plataforma de Interoperabilidad, Programa Mejorar, Refuncionalización SIRAD, Registro Civil Digital, SEMM, Tablero Social, Tránsito Digital, Tu Bondi, Vecino Digital. https://transformaciondigital.cordoba.gov.ar/proyectos-app-ciudadana/ • Municipalidad de Córdoba. (2020). <i>Plan de metas 2020-2023</i>. Ciudad de Córdoba.

Fuente: Elaboración propia

LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La transformación digital en la administración pública es producto del desarrollo de una visión digital de las ciudades inteligentes. La conceptualización del término no es sencilla, ya que la mayoría de los estudios parten de nociones del sector privado, vinculadas a la empresa. La transformación digital es una forma compleja y radical de cambio, por medio de procesos disruptivos que buscan modificar rotundamente la interacción y la creación de valor en la prestación de servicios a través del uso de la tecnología (Bousdekis y Kardaras, 2020). Gong y Ribiere (en Anthopoulos, Ziozias y Siokis, 2021) reconocen

que la transformación digital es un proceso de cambio fundamental que resulta promovido por las tecnologías digitales, cuyo objetivo es mejorar una entidad, crear valor para las partes interesadas y promover el aprovechamiento estratégico.

Abele, Barute, Ulmane-Ozolina y Rivza (2022) asocian la transformación digital a un proceso complejo vinculado al uso de la tecnología y la eliminación de los trámites físicos en papel. Por lo tanto, la digitalización de trámites como la incorporación de sistemas en la gestión documental sin uso del papel son parte del cambio. Bousdekis y Kardaras (2020) sostienen que la transformación digital de los servicios públicos permite al sector privado mejorar los procesos internos, incrementar la madurez digital del sector

público y proveer mejor acceso a la información para los ciudadanos y las empresas situadas en el territorio. Estos autores plantean que las primeras olas de la transformación se basaron en la digitalización de procesos, y actualmente ha emergido un modelo de gobierno digital. Los conceptos de transformación digital, gobierno electrónico y el uso de TIC en el sector público se interrelacionan buscando mejorar la prestación de servicios, procesos organizacionales y creación de valor.

Uno de los grandes desafíos que han identificado Bousdekis y Kardaras (2020) en el sector público es la integración de sistemas informáticos, disminuyendo la fragmentación de trabajo en diferentes departamentos. Maheshwari y Janssen (2014) definen este proceso como interoperabilidad, que es la condición que permite a dos o más instituciones colaborar intercambiando información y comunicándose entre sí mediante procesos coordinados a nivel organizacional y utilizando la tecnología.

Govtech, nuevos mecanismos de gestión público-privada en la transformación digital

Si bien el concepto es una combinación entre el prefijo “gov, correspondiente al gobierno, y el sufijo “tech” de tecnología; no debe considerarse como un sinónimo de gobierno electrónico. El *govtech* parte de las ideas del uso de la tecnología para dar soporte al gobierno territorial (Yoshida y Thammetar, 2021). El gobierno electrónico, por otra parte, refiere a la gestión de la ciudad desde la tecnología. Son conceptos vinculados pero definen diferentes aspectos. El segundo determina los nuevos desafíos de los gobiernos locales, mientras que el *govtech* es la articulación entre las necesidades identificadas por la administración pública y el accionar privado para transferir posibles soluciones (Bharosa, 2022).

El Banco Mundial sostiene que se trata de un modelo de gobierno basado en los ciudadanos, y que estas iniciativas son medios para la modernización del sector público (Dener et al.,

2021, en Bharosa, 2022). Accenture and Public (2018, en Bharosa, 2022) refiere a soluciones tecnológicas de última generación desarrolladas por múltiples actores que transformarán la prestación de servicios públicos. Bharosa (2022) identifica cinco grandes grupos de acciones: 1) para el consumo en la prestación de servicios públicos (identidad digital, plataformas de datos, etc.); 2) automatización en la prestación de servicios públicos y soporte en la toma de decisión (inteligencia artificial en la toma de decisiones, gestión del canal de datos de las aplicaciones, etc.); 3) *Govtech* para negocios e interacciones de gobierno (plataformas público-privadas, monitoreo, tableros de control, etc.); 4) diseño de políticas en base a datos (simulaciones, toma de decisiones participativas, etc.) y 5) inteligencia para el monitoreo y la evaluación (Internet de las cosas, servicios digitales, entre otros).

Según Bharosa (2022), “*Govtech* se refiere a soluciones sociotécnicas (que son desarrolladas y operadas por organizaciones privadas) entrelazadas con componentes públicos para la facilitación de procesos en el sector público” (p. 3). La gobernanza, como sistema de consolidación de proyectos basados en un objetivo común, asigna responsabilidades en el mantenimiento de la coordinación de soluciones *govtech* en su diseño, implementación y operacionalización. Los mecanismos tradicionales de diseño se basan en procesos multihélice en los que intervienen diferentes *stakeholders* (Carayannis y Campbell, 2011).

El E-government y la gobernanza de los procesos de transformación digital

La transformación digital impacta en los gobiernos buscando mejorar la performance y la eficiencia, así como la transparencia de los procesos. La integración de los procesos de gestión incide en la interrelación con los *stakeholders* tanto del sector público como de otros sectores (Anthopoulos, Ziozias y Siokis, 2021). Estas transformaciones conllevan a un cambio en la interrelación con el ciudadano, que hace que la

provisión de los servicios se vuelva más eficiente. Mergel, Edelman y Haug (2019) sostienen que estos valores vinculan la transformación digital con el concepto de *E-government*. No existe una definición concreta de gobierno electrónico, pero durante los últimos 20 años se ha tratado de delimitar una conceptualización. La incidencia de los avances tecnológicos y contextos cambiantes no permiten configurar una comprensión específica del concepto. La importancia del uso de la tecnología en el gobierno urbano así como el uso de TIC para interactuar con los ciudadanos, mientras que en las etapas más evolucionadas de *E-government* se consideran los impactos en los *stakeholders* con los que el sector público comparte el proceso de gobernanza.

Los estudios sobre el *E-government* se han enfocado en el vínculo con los ciudadanos y las partes interesadas, con quienes se promueve la co-creación, el co-diseño y el co-financiamiento. Debeljak y Decman (2022) aseguran que el tamaño de los municipios es un condicionante al momento de generar iniciativas, ya que municipios muy poblados pueden resultar grandes desafíos. Es en este aspecto que la gobernanza es un proceso necesario para articular la responsabilidad de la gestión pública con otros actores. Los *stakeholders* tradicionales son los que están presentes en el territorio, pero existen otras partes interesadas que toman presencia en estos cambios (Mergel et al., 2019). El gobierno electrónico parte de la premisa de un interés de los ciudadanos y *stakeholders* por mejorar el desempeño de un proceso de elaboración de políticas públicas (Savoldelli, Codagnone y Misuraca, 2014). La aparición de organizaciones internacionales y no gubernamentales de acción internacional están dando su aporte. Savoldelli et al. (2014) sostienen que resulta necesario crear un sistema de medición de desempeño del gobierno electrónico y sus impactos, generando un proceso virtuoso de planificación de políticas participativas, con la presencia de *stakeholders* que apoyen un amplio espectro de servicios y políticas públicas mejor planificadas.

La gobernanza de estos procesos no es exclusiva

de los gobiernos, la emergencia de nuevos *stakeholders* promueven la creación de espacios más inclusivos. Woldesenbet (2020) contempla que la gobernanza participativa puede variar en los niveles de compromiso, como en los objetivos que persigue. La misma puede basarse en colaboración entre buenas prácticas, compromisos asumidos por medio de acciones de implementación conjuntas, legitimación, monitoreo y evaluación, entre otros (Ogu, 2000).

Por último, Khisro (2021) sostiene que los municipios adquieren diferentes roles en la gestión del proceso de transformación digital. Principalmente aporta a la visión de la gobernanza desde el rol de inversores en procesos digitales. El autor menciona que los municipios pueden autofinanciar sus procesos, administrar financieramente la transformación, gestionar fondos específicos externos, analizar las necesidades de inversión, entre otros roles. Los nuevos actores, entre los que podemos mencionar *stakeholders* internacionales, plantean diversos interrogantes sobre su rol en el apoyo de la gestión pública y en los procesos de cooperación y transferencia de conocimientos.

Organismos Internacionales y Redes subnacionales en la cooperación internacional con la administración pública

Como revisamos en el título anterior, los actores internacionales poseen incidencia comprobable en el marco de los gobiernos locales. Los estudios centrados en procesos de transformación de la administración, plantean la importancia de focalizar el análisis de transferencias de manera directa de ideas, políticas o instituciones. Estos mecanismos pueden ocurrir de forma voluntaria o negociada coercitivamente. El aprendizaje se basa en la interacción interpersonal entre agentes de transferencia, burocracias y actores que inciden en la toma de decisión interorganizaciones (Evans, 2019). Los agentes de transferencia que buscan influir en las agendas de los estados incluyen individuos como políticos, gestores, empresarios, políticos y académicos. Stone (2012, en Evans,

2019) reconocen a los organismos internacionales y a las redes subnacionales como actores claves en estos procesos.

Se han identificado tres tipos de procesos de transferencia, según sean de corte voluntario, extracción de lecciones o aprendizajes; transferencias negociadas y transferencias coercitivas directas. El primer caso se focaliza en el enfoque racional de estudio de nuevas agendas de gobierno, estrategias políticas encaminadas a legitimar conclusiones alcanzadas. Los otros dos casos se basan en diferentes profundidades de coerción y son más comunes en países en vías de desarrollo. En la transferencia negociada, los organismos financiadores condicionan los resultados a co-gestionar procesos. El último caso se corresponde con políticas orientadas a alcanzar aprendizajes por parte de los países desarrollados. Se combinan elementos de fondos para el desarrollo de políticas, con condicionalidades a la recepción de los mismos, considerando objetivos de desarrollo (Evans, 2019).

La transferencia de políticas puede enmarcarse en una cooperación internacional de tipo descentralizada. La cooperación oficial descentralizada se divide en dos grupos concretos, la cooperación de tipo horizontal promovida entre administraciones públicas subnacionales con otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Por contrapartida, la cooperación vertical se

realiza en conjunto con actores de gobiernos y otras formas supranacionales de organización (Ruíz- Alanís, 2009). La cooperación descentralizada puede considerarse en base a los objetivos que persigue en una tipología financiera o en un proceso de asesoramiento técnico. La cooperación oficial descentralizada es la más tradicional. El Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL reconoce que la cooperación descentralizada pública puede ser clasificada en indirecta o directa. La primera se refiere a la cooperación delegada, a través de la cual se financian proyectos o iniciativas que presentan actores no gubernamentales. La cooperación descentralizada pública directa, que consideramos clave en el estudio aquí iniciado, consiste en el establecimiento de relaciones directas entre actores subnacionales (Hourcade, 2011).

La cooperación descentralizada posee un gran potencial técnico, ya que se identifican oportunidades para el intercambio de buenas prácticas y el perfeccionamiento de políticas locales por medio de acciones colaborativas (Pinto da Silva, 2011). Por otra parte, la cooperación financiera es toda forma de transferencia concedida para la financiación de actividades orientadas al desarrollo que se canaliza por medio de recursos financieros, créditos o donaciones. En el marco del análisis de contenido, se contemplaron las siguientes variables con sus categorías de análisis:

Tabla 2

Breve resumen de categorías de análisis

	Criterios	Definiciones	Principales referencias
Línea de trabajo	Transformación Digital	<p>“Un fundamental proceso de cambio permitido por las tecnologías digitales que tiene como objetivo acercar mejora radical e innovación a una entidad [por ejemplo, una organización, una red empresarial, una industria o sociedad] para crear valor para sus partes interesadas aprovechando estratégicamente sus recursos clave y capacidades”.(Gong y Riviere, 2020).</p> <p>“La transformación digital es un proceso complejo que consta de muchos aspectos, y la transición del papel a la tecnología sin papel es solo uno de ellos. Además de la digitalización de documentos, la transformación digital también está asociada a los sistemas de archivo digital, sistemas de gestión documental, inteligencia artificial y otros”.</p> <p>“La transformación digital es una forma compleja y radical de transformación empresarial y se refiere a un proceso disruptivo que cambian profundamente la forma en que las empresas compiten, interactúan y crear valor”.</p>	<p>Anthopoulos, Ziozias y Siokis, 2020, p. 657</p> <p>Abele, Barute, Ulmane-Ozolina y Rivza, 2020, p. 646.</p> <p>Bousdekis y Kardaras, 2020, p. 131.</p>
	Govtech	<p>“GovTech es un enfoque gubernamental integral para la modernización del sector público que promueva procesos simples, un gobierno accesible y eficiente. Su objetivo es promover el uso de la tecnología para transformar el sector público; mejorar la prestación de servicios a ciudadanos y empresas; y aumentar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas”.</p> <p>“Govtech se refiere a soluciones sociotécnicas (que son desarrolladas y operadas por organizaciones privadas) entrelazadas con componentes públicos para la facilitación de procesos en el sector público”.</p>	<p>Yoshida y Thammetar, 202, p. 53</p> <p>Bharosa, 2022, p. 3</p>
Tipo de transferencias	Voluntaria	<p>“Es un enfoque racional y orientado a la acción para abordar problemas de políticas públicas que emergen de uno o más de los siguientes: la identificación de personas públicas o profesionales insatisfechos con la política existente como consecuencia de un desempeño deficiente; una nueva agenda política que se introduce debido a un cambio de gobierno, ministro o gestión de una organización pública; una estrategia política encaminada a legitimar conclusiones que ya se han alcanzado; o un intento por parte de un gestor político de actualizar los elementos de la agenda política para promover aliados políticos y neutralizar enemigos”.</p>	<p>Evans, 2019, p. 3</p>
	Negociada	<p>“La transferencia de política negociada se refiere a un proceso en que gobiernos se ven obligados, por ejemplo, por países donantes influyentes, gobiernos o instituciones financieras, instituciones supranacionales, organizaciones internacionales o corporaciones transnacionales, para introducir cambios de políticas para obtener subvenciones, préstamos u otras formas de inversión interna”.</p>	<p>Evans, 2019, p. 3</p>
	Coercitiva directa	<p>“La transferencia directa de políticas coercitivas ocurre cuando un gobierno es obligado por otro. El gobierno introducirá cambios constitucionales, sociales y políticos en contra de su voluntad y la voluntad de su gente”.</p>	<p>Evans, 2019, p. 4</p>

	Criterios	Definiciones	Principales referencias
Tipo de cooperación	Cooperación Financiera	“La cooperación descentralizada se refiere, por tanto, a las actuaciones consideradas como AOD financiadas y promovidas desde instituciones descentralizadas entre las que se encuentran los ayuntamientos, diputaciones, cabildos, diputaciones forales e insulares, así como las propias comunidades autónomas y las agencias de desarrollo e instituciones dependientes de las mismas”.	Gómez Gil, 2010, p. 3
	Cooperación Técnica	<p>“El potencial técnico de cooperación se refiere a la existencia de oportunidades calificadas para el intercambio de buenas prácticas y de perfeccionamiento de las políticas locales a partir de relaciones colaborativas entre las ciudades [sic]”.</p> <p>“La cooperación municipal a través de la cual los municipios pueden aportar su valor diferencial. Se basa en relaciones de apoyo a partir de transferencias e intercambios no financieros ni materiales, como la transferencia de conocimientos técnicos de relevancia para los procesos de desarrollo impulsados por los actores locales socios”.</p>	<p>Pinto da Silva, 2011, p. 166</p> <p>Diputació Barcelona, 2020, p. 49</p>

Fuentes: Elaboración propia

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA Y EL ROL DE LOS ORGANISMOS Y REDES INTERNACIONALES

En diciembre de 2019, la ciudad de Córdoba se adhirió a la Ley Provincial de Simplificación y modernización de la Administración (Ley N° 10.618/2019), dando el primer paso en un marco de creación de normativas que permitieron potenciar el desarrollo de nuevas estrategias de gobierno del territorio local. El municipio recibió el respaldo inicial del gobierno de la Provincia de Córdoba, lo que dio origen al decreto de creación de la plataforma “Ciudadano Digital” (CiDi). Los objetivos de la gestión se centraron en una administración electrónica, la implementación del expediente digital, la creación de firmas digitales y electrónicas, así como un domicilio administrativo y de notificación electrónica. Se complementó esto con la creación de una Identidad Digital (ID), la creación de procesos de gestión remota y la promoción de la interoperabilidad de las áreas municipales.

El Plan de Metas de la Gestión (2020), que busca delimitar las acciones entre 2020 y 2023, plantea que la Secretaría de Modernización está vinculada a la transformación digital, con los siguientes ejes y objetivos estratégicos de gestión: municipio moderno e innovador; una

ciudad con servicios de calidad; una ciudad planificada y atractiva; una ciudad sostenible y de oportunidades e inclusiva. Estos objetivos se basan en modelos de desarrollo como la visión de una ciudad transparente y una *smart city*. Durante la gestión anterior, dirigida por Ramón Mestre, el plan de metas hacía referencia a un inicio del proceso de digitalización y modernización de la administración pública, pero la misma no adquirió prioridad en la estructura de proyectos que se ejecutaron en el ejercicio de su gestión. Las acciones que comenzaron a generarse pueden vincularse a una modernización del estado, pero no se observan acciones concretas. Con el ascenso de Martín Llaryora como intendente de la ciudad de Córdoba, se crea en su plan de metas un eje específico de modernización y digitalización.

Durante la gestión de Martín Llaryora se crearon una serie de secretarías y centros de trabajo vinculados a la transformación de la administración pública, entre ellos destaca el Centro de Transformación Digital de la Municipalidad de Córdoba (CTD). Esta entidad define a la transformación digital como aquel proceso que potencia el crecimiento y escalado de proyectos digitales, la transformación organizacional, la creación de una estrategia digital con operaciones y la incorporación de tecnología digital. A su vez, considera que la agilidad y la innovación son ejes centrales de trabajo, junto con la consolidación de una cultura y liderazgo digital o la generación de negocios digitales (Centro de Transformación Digital, s. f.).

Durante 2020, para afrontar los desafíos de la pandemia, la municipalidad promovió la digitalización de trámites, por ejemplo, en el Registro Civil, tanto en la gestión interna del proceso como en la incorporación de CiDi para solicitud de trámite. También se promovió la notificación electrónica, los oficios electrónicos y el cedulón digital, acciones que permitieron reducir el uso de papel. Asimismo, se desarrollaron prácticas vinculadas a los métodos de cuidado en un contexto de pandemia. Posteriormente, se llevaron a cabo iniciativas para digitalizar y mejorar los procesos por medio de la incorporación de la App Ciudadana y la Plataforma Vecino Digital (VeDi), con el objetivo de concentrar los procesos y las aplicaciones que se encontraban dispersas. Por su parte, la Guía de Trámites también permitió concentrar procesos, ordenar y optimizar los esquemas, además de avanzar en la interoperabilidad. En el año 2021, la ciudad de Córdoba creó un ecosistema *govtech* para la transformación de los servicios al ciudadano. La Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales implementó, por medio de CorLab (Laboratorio de Innovación), una estrategia de aceleración de los procesos de innovación pública a partir de la suma de soluciones de alto impacto por parte de emprendimientos de base tecnológica.

El rol de los organismos internacionales en la definición conceptual y apoyo de los procesos de transformación digital de la ciudad de Córdoba

Respecto al primer objetivo del presente trabajo, que busca delimitar la conceptualización de los procesos de transformación digital en la administración pública, desde los organismos internacionales se puede observar que las instituciones intervinientes poseen definiciones propias de lo que consideran la transformación digital y el uso del *govtech*. Los organismos internacionales, no gubernamentales y las redes de vinculación interurbanas han potenciado el desarrollo de planificaciones urbanas sostenibles. Estos actores comienzan a desempeñar diferentes roles en el marco del diseño de soluciones (Ogu, 2000).

En el caso de estudio de la ciudad de Córdoba, los organismos internacionales han adquirido una amplia participación y con diversos roles. Entre los roles que los organismos internacionales desempeñan en la ciudad, se puede observar cómo inciden en el desarrollo de las planificaciones y diseños de experiencias, identificando dos grupos de actores. Uno de ellos son los organismos regionales de crédito, mientras que el otro grupo se compone de asociaciones civiles que representan los intereses de los gobiernos subnacionales.

En base a esta clasificación y continuando con el objetivo del presente trabajo, se identificaron dentro de la categoría de organizaciones internacionales, el rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su Laboratorio de Innovación (BID Lab) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Ambos organismos son actores que incentivan y proveen cooperación internacional de corte técnico y/o financiero. Complementariamente, se ha podido reseñar que la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), a través de su participación en redes de ciudades como Mercociudades y Metropolis, ha tenido un rol en la promoción del caso Córdoba. Los organismos internacionales inciden en las delimitaciones conceptuales de transformación digital y *govtech*, definiendo mecanismos de financiación y reconocimiento a acciones que se enmarcan dentro de su conceptualización. Por otra parte, actores como las organizaciones de gobiernos subnacionales que prestan sistemas de apoyo institucional o redes de municipios, han otorgado premios y distinciones a algunos proyectos locales.

El Banco Interamericano de Desarrollo y su definición de transformación digital de la administración pública

A pesar de las complejidades en la definición del concepto de transformación digital, el BID se ha transformado en el principal impulsor de iniciativas en la región latinoamericana. Utilizando mecanismos de financiación no reembolsables, propios de la cooperación técnica y financiera,

está diseñando estrategias de apoyo por parte de suborganismos propios como el BID Lab. El Banco Interamericano de Desarrollo, de acuerdo a Cubo et al. (2022), reconoce la transformación digital como un proceso definido por cuatro estadios que permiten hablar de niveles de madurez de la transformación digital: electrónica, interoperable, automatizada y proactiva. De esta manera, entiende dicho concepto en el ámbito gubernamental como “el cambio de cultura corporativa, modelo organizativo, métodos y procesos que aprovecha las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para que las instituciones públicas atiendan las necesidades de los ciudadanos y empresas de forma eficiente, transparente y segura (Cubo et al., 2022, p. 11).

Tal es así que, de acuerdo a Cubo et al. (2022), para BID Lab los cuatro niveles de madurez digital de los gobiernos inician con la despapelización, seguida por la aplicación de la interoperabilidad de los datos entre instituciones públicas, lo cual permite avanzar a un nivel de automatización de procesos administrativos que incluyen la toma de decisiones y podría llegar a un estadio de proactividad por parte del Estado, basado en la toma de decisiones automatizada. Como se observa, estos estadios son parte de un proceso concatenado, por lo que hay que apalancar esfuerzos aprovechables por todas las instituciones y todos los niveles de gobierno.

Siguiendo las nociones de Gong y Riviere (2020, en Anthopoulos et al., 2020), podemos identificar el uso de recursos tecnológicos como base para el cambio en el accionar de las instituciones públicas, así como el uso de recursos humanos y conocimiento. El ciudadano se encuentra en el centro del proceso. Por otra parte, el BID propone que las primeras acciones a desarrollar en el marco de sus guías de trabajo sean los procesos de despapelización, interoperabilidad de los diferentes sectores de la administración pública, la presencia de una firma digital y servicios de nube. Tal como observamos en el desarrollo teórico, Abele et al. (2022) sostienen que estos pasos son grandes manifestaciones de un proceso de transformación digital.

Acompañando este proceso, Bousdekis y Kardaras (2020) contemplan que la transformación digital aporta beneficios a la gestión pública a partir de una madurez en el proceso de ejercicio y mejora el acceso a la información. El BID considera en su Guía de Trabajo (Cubo et al., 2022) que la transformación digital promoverá la emergencia de economías de escala, asegura la compatibilidad de sistemas entre instituciones y permite generar una experiencia unificada para los ciudadanos y empresas, así como para los funcionarios encargados de la gestión. La guía mencionada sostiene que la gobernanza del proceso permite diseñar estrategias comunes basadas en las TIC, focalizadas en la prestación de servicios con el ciudadano como centro, así como regular la estructura de gobernanza y el marco institucional. En estos aspectos sostiene la importancia del trabajo articulado con *stakeholders*, si bien no plantea actores concretos.

El BID sostiene que hay cuatro etapas de transformación digital, que van desde la administración electrónica, la interoperable, la administración automática, hasta la administración proactiva. El primer caso responde a las nociones más tradicionales de gobierno electrónico. Savoldelli et al. (2014) sostienen que esta modalidad de gobierno focaliza en el ciudadano y la mejora en la experiencia de vida por medio del acceso a recursos tecnológicos. La importancia de avanzar hacia niveles de gestión interoperables y automáticos son contemplados en los trabajos teóricos más actuales, considerando la reingeniería de procesos y la creación de valor (Bousdekis y Kardaras, 2020).

El BID plantea algunos componentes en el proceso de transformación digital, entre los que se destacan la estrategia concertada entre los actores territoriales, la gobernanza e institucionalización del proceso, un marco normativo, así como la aplicación y evaluación del proceso de incorporación de TIC. Como se anticipó anteriormente, de acuerdo a Cubo et al. (2022), el BID Lab resulta un actor clave en la promoción de iniciativas de transformación digital cuando hablamos de gobiernos locales latinoamericanos.

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y su conceptualización de transformación digital

El segundo organismo clave en este proceso es el CAF (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020), el cual define a la transformación digital desde su uso estratégico de la tecnología y los datos para crear valor público, es decir, que la visión de transformación digital está orientada a generar un gobierno digital e inteligente. De esta manera, el gobierno puede integrar nuevas tecnologías y metodologías ágiles que permiten un proceso de acercamiento y experimentación para mejorar el diseño y la provisión de servicios públicos.

En base a su interpretación, la migración hacia los gobiernos inteligentes debería conllevar cuatro habilitadores o categorías, considerados bajo la dimensión denominada ‘capacidades’ de los gobiernos inteligentes, a saber: 1) servicios (digitalización de los puntos de acceso, plataformas de acceso en línea, portales de mensajería, servicios, pagos, entre otros); 2) procesos (automatización de procesos transaccionales, habilitación digital de servicios, entre otros); 3) decisiones (sensores, analítica avanzada, almacenamiento de datos en la nube que permita tomar decisiones basados en datos); 4) datos (generar infraestructura de datos, registros de abiertos y unificados, gobernanza de datos, co-creación de soluciones con empresas y ciudadanos que permitan la reutilización, ser de fácil acceso para activar la innovación en servicios públicos) (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020).

La transformación digital del gobierno viene acompañada de una evolución en el uso y aprovechamiento de los datos. El CAF considera que la migración de un gobierno analógico a uno digital e inteligente se da en cuatro etapas: a) gobierno analógico, b) gobierno electrónico, c) gobierno digital y d) gobierno inteligente. Estas etapas son concatenadas y en orden evolutivo. Por otra parte, reconoce que el gobierno digital debe formar parte de una estrategia que idealmente debe ser apalancada por el gobierno central, buscando aprovechar las ventajas de

la sociedad y la economía digital, así como también, generando las condiciones para su transformación y para promoverlo. Se pone especial énfasis en la interoperabilidad, de modo que el gobierno central funcione como elemento de ‘transversalidad’ a modo de estrategia, que permita brindar servicios horizontales (Cubo et al., 2022; Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020). Las guías de trabajo de CAF (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020; López-Azumendi, Facchina y Zapata, 2021) plantean conceptos analizados por Bousdekis y Kardaras (2020), en base a la integración de sistemas informáticos y a la progresiva incorporación de una reingeniería de procesos, superando la fragmentación de la administración pública. Siguiendo los criterios de Maheshwari y Janssen (2014), este proceso de interoperabilidad es promovido por y definido de forma similar a los autores, por parte del CAF, constituyendo una etapa fundamental en el proceso de transformación digital.

Como podemos observar en la revisión teórica, la interrelación entre transformación digital, *govtech* y gobierno electrónico se configuran en un mismo proceso evolutivo e incremental. Los organismos internacionales se encuentran empoderando el avance a lo largo de la presente evolución. CAF ha dado un gran impulso a la promoción de estrategias de *govtech*, generando guías de trabajo como “Govtech y el futuro gobierno”. La conceptualización de gobiernos inteligentes, la revisión de las acciones o buenas prácticas para la promoción de ecosistemas de emprendedores se vincula a la posterior identificación y promoción de Córdoba como una buena práctica. El CAF define al *govtech* como “el ecosistema donde los gobiernos colaboran con *startups*, *scaleups* y mipymes que utilizan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para proveer productos y servicios que resuelven problemáticas públicas” (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020, p. 30). Las nociones analizadas en el relevamiento teórico vinculan al gobierno electrónico con la emergencia de estas iniciativas. Para Bharosa (2022), el *govtech* es el resultado de la articulación entre las necesidades

locales y el accionar privado, observándose una similitud en la revisión conceptual de la definición entre el organismo y lo analizado en el marco conceptual. Por otra parte, las acciones de CorLab y la generación de un trabajo articulado con emprendedores vinculados al *govtech* en la ciudad de Córdoba, responden a estas características. Es importante aclarar que el BID es el que financia el fondo de promoción, pero los criterios de trabajo se asemejan a estas definiciones.

CGLU, una red de cooperación con agendas de ciudades inteligentes

El relevante rol de los organismos internacionales se complementa con redes globales, regionales y locales de cooperación que crean importantes mesas de trabajo, no solo entre diversos actores del ecosistema, sino también para el intercambio entre pares del ámbito gubernamental regional. En el proceso de análisis destaca la presencia de organizaciones con funciones regionales o internacionales que ofrecen apoyo y servicios de empoderamiento de los procesos de cambios a los gobiernos subnacionales. En este grupo se puede mencionar el accionar de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una red global de ciudades y gobiernos locales, regionales y metropolitanos, que trabaja en pos de la autonomía de los gobiernos. Mediante el diseño de estrategias, programas de cooperación técnica y el trabajo asociativo, busca promover programas de acción. Los mecanismos de trabajo son la cooperación descentralizada, el apoyo en la búsqueda de financiamiento y el diseño de herramientas financieras para apoyar proyectos.

En los últimos años, la CGLU ha adoptado el concepto de *smart city* como un eje clave que ha marcado el rumbo de gran parte de su marco de acción. La asociación define a las *smart cities* como "(...) al uso de las herramientas digitales y a innovaciones relacionadas con las TIC para mejorar la eficiencia de los servicios que se ofrecían en las ciudades y para generar oportunidades de crecimiento económico en las ciudades" (CGLU, 2021, p. 11). Con la evolución del concepto en las diferentes escuelas teóricas,

actualmente se entiende que ser "inteligente" no significa sólo poseer y utilizar tecnología, sino también el estudio de su utilización eficiente.

El concepto de *smart city* y su evolución se retoma periódicamente en el documento Smart Cities Study (CGLU, 2021), elaborado por la Comunidad de Práctica de Ciudades Digitales de CGLU. En este marco, la visión de ciudad inteligente se vincula a la incorporación de TIC y al rol de la gobernanza y el gobierno transparente. Siguiendo las nociones de Mergel et al. (2019), la incorporación de tecnología en la provisión de servicios públicos y el concepto de gobierno electrónico son claves para un mejor gobierno, donde las TIC permiten interactuar con los ciudadanos y mejorar los procesos de eficiencia en la administración pública. Esta entidad, por su esencia, basa el análisis en la revisión de intercambio de buenas prácticas y considera fundamental contemplar los procesos de transformación desde la gobernanza del proceso. En su trabajo como promotora de buenas prácticas, focaliza su reconocimiento en la ciudad de Córdoba en los procesos de incorporación de tecnología en la administración pública, identificando que las mismas hacen al concepto de una ciudad inteligente.

Análisis de los mecanismos cooperación internacional promovida en la ciudad de Córdoba por los organismos y redes internacionales

Un nuevo marco para la acción en la cooperación internacional descentralizada de los municipios permite a los mismos poder mantener vínculos tanto con actores como organismos internacionales, como con redes subnacionales. Ya no se observa la visión tradicional de un donante y un receptor, sino que se convierte en un espacio en el cual los municipios se asocian y cooperan con otros actores internacionales que les permiten interactuar para aprovechar las experiencias respectivas y poder desempeñar sus funciones como entidades públicas. Esto sucede con otros municipios o con organismos internacionales (Proyecto Local, 2010).

La ampliación en la definición de la cooperación descentralizada permite identificar diferentes actores en una gobernanza multinivel, multiactorial y superando una vocación solidaria. Las instituciones internacionales han reconocido que este tipo de cooperación permite ofrecer un valor diferencial en las prácticas de los actores y programas multilaterales (Diputació de Barcelona, 2021). La transferencia de ideas, políticas e instituciones permiten promover las buenas prácticas locales, así como avalar y adicionar a los centros urbanos otras nociones de apoyo. Como sostiene Stone (2012, en Evans, 2019), los organismos internacionales y las redes subnacionales –adicionamos en este estudio– son los principales promotores de transferencias de políticas. Las mismas ocurren de forma voluntaria, negociadas o con relativa coerción por condicionamiento.

El Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación financiera con la ciudad de Córdoba

La ciudad de Córdoba se ha convertido en una de las ciudades referentes en Argentina para el BID. Este municipio se ha mostrado abierto a la cooperación internacional en la materia, diseñando diferentes roles para los *stakeholders* con los que se vincula. En base a la ejecución de acciones de empoderamiento, el BID ha provisto de fondos al municipio, siendo los mismos gestionados de forma local bajo el acompañamiento de lineamientos teórico-aplicados concretos. De este modo, la ciudad de Córdoba desempeña un rol de administrador de fondos y consolida a las organizaciones internacionales como *stakeholders* financieros.

Un ejemplo de la vinculación y promoción de este modelo de transformación digital promovido por el actor internacional es el premio que el BID otorgó a la ciudad de Córdoba, catalogándola como una Ciudad Smart City Emergente. Además, le brindó apoyo financiero para la creación del Primer Fondo GovTech de Iberoamérica. Contemplando los mecanismos de *govtech* como medios para

afrontar el proceso de transformación digital, está financiando uno de los proyectos de mayor envergadura e innovadores. Este modelo pionero que lanzó la gestión –mediante la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales– permite consolidar la interacción del ecosistema público-privado interno y aportar al BID como un *stakeholder* de gran incidencia. El Fondo Córdoba Ciudad Inteligente tiene como propósito empoderar el ecosistema *govtech* en la ciudad para promover la modernización pública municipal y generar, como consecuencia, un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.

El fondo busca invertir en emprendimientos de base tecnológica que desarrollen soluciones innovadoras con impacto social, ambiental y económico en la ciudad, y que, mediante su aplicación, puedan convertir a Córdoba en una ciudad inteligente. En este marco, la gestión municipal identifica a la alianza estratégica del BID Lab como una fuente de validación y confianza de emprendedores e inversores privados hacia el fondo. Por otra parte, recibe un apoyo, guía y monitoreo de sus procesos internos de transformación digital.

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la cooperación técnica con la Ciudad de Córdoba

Dentro de esta conceptualización y en el terreno de aplicación de la ciudad de Córdoba, el CAF realiza aportes de tipo técnico y analítico, como es el caso de la labor realizada en conjunto con el laboratorio de Innovación Pública de la ciudad de Córdoba (CorLab). Mediante el asesoramiento en la construcción de un marco jurídico nacional y regional para la aceleración transversal de los marcos de Compra Pública de Innovación, se está empoderando el ecosistema *govtech* y la gobernanza de los procesos de transformación digital con los diferentes *stakeholders* locales (Zapata y Sinde, 2022). Este acompañamiento fue clave a la hora de sentar las bases de construcción del Fondo Govtech de la Municipalidad de Córdoba.

En base a este análisis, el CAF publicó el reporte “La Compra Pública como Catalizador del Ecosistema Govtech” (Zapata y Sinde, 2022), que analiza el estado de las compras de innovación en América Latina, España y Portugal, y en el cual se menciona a la ciudad de Córdoba como un caso de éxito. Gracias a la iniciativa mencionada anteriormente, se posiciona como un impulsor de un sector económico que puede apoyar las propias capacidades del Estado, promover el crecimiento económico en el sector emprendedor de alta productividad y valor agregado, así como garantizar una cartera de oportunidades de inversión sostenible, fomentando el desarrollo de ideas innovadoras.

CGLU y su reconocimiento a las buenas prácticas en la gestión de procesos

El organismo contempla su visión de la transformación digital de la ciudad por medio de su proceso de migración hacia una ciudad inteligente. Es en este marco en el que la municipalidad de Córdoba ha sido reconocida como *smart city*, distinción que surge por el desarrollo de buenas prácticas de digitalización y resiliencia durante la pandemia. Son diversas las iniciativas mencionadas en dicho estudio que posicionan a Córdoba como una ciudad inteligente mediante sus buenas prácticas. Entre ellas, la plataforma Vecino Digital (VeDi), que ha contribuido a la creación e implementación de la identidad digital tanto para ciudadanos como para agentes municipales, y la coordinación entre instituciones que posibilitó el pago unificado entre la administración municipal, provincial y nacional.

A su vez, remarca la adhesión a la Ley Provincial 10.618 de Simplificación y Modernización de la Administración Pública, que permitió eliminar toda barrera normativa que limitara la transformación digital de la gestión municipal, trabajando sobre la reticencia cultural de las áreas municipales frente a la modernización de procesos. Otra iniciativa reconocida por CGLU fue la gestión y toma de decisiones mediante tableros formulados para los funcionarios públicos, bajo el modelo *business*

intelligence (como Microsoft Power BI o Data Studio).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES SOBRE EL VÍNCULO ENTRE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

El caso de la ciudad de Córdoba se ha transformado en un ejemplo de intervenciones con organismos internacionales, a partir del trabajo en agendas conjuntas sobre la transformación digital. A lo largo del período analizado, se ha construido un importante entramado con organismos internacionales y redes subnacionales, que han incidido en la configuración de una visión estratégica alineada a los actores mencionados y convirtiéndose en un caso de interés para promover un modelo de trabajo articulado en Latinoamérica. En este contexto, se puede identificar cómo los criterios de los organismos y redes internacionales inciden en su proyección estratégica de transformación digital, a partir de diferentes mecanismos de cooperación internacional.

A lo largo del presente trabajo, se buscó analizar la definición de los procesos de transformación digital de los organismos internacionales y como estos incidieron en el proceso de la ciudad de Córdoba, así como identificar qué mecanismos de cooperación se utilizaron en el caso de estudio. Considerando el primer objetivo del presente trabajo, se puede identificar que la definición de transformación digital es muy compleja, ya que no existe unanimidad sobre los criterios a analizar. A modo operativo, algunos organismos internacionales comenzaron a delimitar posibles estrategias que pueden guiar este proceso. Las definiciones ofrecidas por los organismos comparten muchos elementos en común con la de estudios teóricos. La interacción entre el concepto de *smart cities* desde una perspectiva tecnológica, el gobierno electrónico entendido como *E-government* y el rol de los procesos de

interoperabilidad son factores comunes entre la literatura académica y las guías de trabajo. Si se observa el caso de la ciudad de Córdoba, la misma puede ubicarse según el modelo presentado por el BID en una etapa entre la interoperabilidad de procesos y una visión futura de alcanzar la automatización de procesos administrativos. Dependiendo de cada proyecto, los niveles de acercamiento son más próximos o más lejanos. Desde este análisis no se abordaron los niveles de evolución de cada uno.

Siguiendo el análisis del CAF, la ciudad se encuentra transitando un proceso de trabajo entre el gobierno electrónico y digital. Esta transformación se puede analizar en dos ejes conceptuales. En primer lugar, los cambios promovidos en el uso de gobierno electrónico que acerca a la ciudad de Córdoba a un proyecto de ciudad inteligente basada en el uso de la tecnología, pero con una mirada en el ciudadano y por medio de mecanismos de gobernanza. Por otra parte, plantea la creación de nuevos mecanismos de interacción con *stakeholders* locales, contemplando que promueve alianzas público-privadas, tomando como base el modelo *govtech*. No se puede certificar fácticamente que estas acciones de la ciudad emergen de estas guías, pero las similitudes en los procesos podrían inferir algún tipo de vinculación.

Los organismos están delimitando en sus guías de trabajo la promoción de un modelo de transformación digital. Bajo este supuesto, deja a criterio de los municipios los mecanismos para implementarla. Estos ejes de apoyo internacional se encuentran ligados a una transformación digital de orden autónomo, es decir, con la incorporación de tecnologías más independientes y de acceso directo por parte de los ciudadanos.

Respecto del segundo objetivo planteado en este trabajo, se puede revisar que los organismos internacionales presentan interacciones específicas con los municipios. En el caso de la ciudad de Córdoba se parte de la noción de transformación digital como un conjunto de proyectos digitales, cambios organizacionales, estrategias de operaciones y tecnología digital,

así como agilidad e innovación en los procesos. Los organismos internacionales y redes subnacionales pregonan en sus acciones que la transformación digital debe basarse en el uso de la tecnología pero con visión humana, siendo necesaria la innovación y agilidad en la reingeniería de procesos, la simplificación de la información y un mayor acercamiento entre la gestión pública y los ciudadanos. En este objetivo es posible inferir que los organismos son uno de los principales *stakeholders* que hoy actúan en conjunto con el municipio haciendo un acompañamiento del proceso. Los organismos internacionales prestan cooperación financiera y encaminan los objetivos de los proyectos, apoyando económicamente a su consecución.

Por último, se puede considerar que la ciudad de Córdoba ha sido fuertemente respaldada por organismos internacionales. Si bien el proceso se ha iniciado de forma endógena, los organismos han provisto de cooperación financiera y técnica para el desarrollo del mismo. Respecto de las transferencias de políticas, se puede analizar por inducción que se trata de trabajos de corte voluntaristas. No se observan otros indicadores que permitan interpretar algún tipo de condicionalidad negociada o coercitiva. De este modo se sostiene la articulación de agendas y la promoción de Córdoba como un caso tipo, así como un territorio donde se promueven políticas propuestas por los organismos internacionales de las cuáles forma parte. Sobre la provisión de cooperación financiera, la misma se ha otorgado al municipio pero es el gobierno local el que ha determinado su uso, siendo el creador de proyectos endógenos.

Una gran restricción al desarrollo de este análisis ha sido la inexistencia de un repositorio de información, por lo que la base de análisis han sido reportes de prensa en los que no se especifica el tipo de premios que se han entregado así como el impacto que los mismos generan en el derramamiento interno del proyecto. Por otra parte, no se ha podido abordar la articulación entre los *stakeholders*, aunque sí se ha delimitado que la ciudad de Córdoba es un gestor de los

fondos y un diseñador de los proyectos. Al tratarse de un caso único de estudio, no es posible generalizar hallazgos, pero sí se destacan algunas prácticas propias de la transferencia de políticas. Se considera la posibilidad futura de incorporar nuevas técnicas de recolección de datos que permitan realizar una triangulación y profundizar el análisis desde la perspectiva

de actores e identificar intereses. Entre los principales temas que emergen como nuevas agendas de investigación podemos considerar la brecha entre ciudadanía y gobierno, la existencia de infraestructura que dificulta el acceso a TIC para toda la población y la realidad de los derechos digitales. Estos temas son complementarios al presente trabajo y se encuentran en desarrollo.

REFERENCIAS

- Abele, L., Barute, D., Ulmane-Ozoliņa, L., & Rivza, B. (2022). Transition too “paperless” Municipality, Liepaja Case. *International Multidisciplinary Scientific GeoConference: SGEM*, 22 (5.1). 10.5593/sgem2022/5.1/s21.081
- Agudelo, M., Chomali, E., Suniaga, J., Núñez, G., Jordán, V., Rojas, F., Negrete, J., Bravo, J., Bertolini, P., Katz, R., Callorda, F., y Jung, J. (2020). *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1541>
- Anthopoulos, L. G. (2017 a). Smart government: A new adjective to government transformation or a trick? *Public Administration and Information Technology*, 22. Springer. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-57015-0_6
- Anthopoulos, L., Ziozias, C., & Siokis, A. (13 de abril de 2021). Shaping a digital transformation strategy for smart cities under the COVID-19 pandemic: Evidence from Greece. *In Companion Proceedings of the Web Conference 2021 (WWW '21)*, 657–660. <https://doi.org/10.1145/3442442.3453470>
- Bharosa, N. (2022). The rise of GovTech: Trojan horse or blessing in disguise? A research agenda. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101692. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101692>
- Bousdekis, A., & Kardaras, D. (22-23 junio de 2020). Digital Transformation of Local Government: A Case Study from Greece. *2020 IEEE 22nd Conference on Business Informatics (CBI)*, 131-140. DOI: 10.1109/CBI49978.2020.10070.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2011). Open Innovation Diplomacy and a 21st Century Fractal Research, Education and Innovation (FREIE) Ecosystem: Building on the Quadruple and Quintuple Helix Innovation Concepts and the “Mode 3” Knowledge Production System. *Journal of the Knowledge Economy*, 2, (3), 327-372. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13132-011-0058-3>
- Cáceres, P. (2008). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 2 (1), 53-82. <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/3/1003>
- Centro de Transformación Digital (CTD). (s.f.). Fichas técnicas de los proyectos: App Ciudadana, App Constataciones, App Vecino Salud, Boletín Electrónico, Calidad Alimentaria Digital, Cedulón Digital, Ciudad Transparente, DAEP Digital, Ecosistema Digital, Guía de Trámites, Habilitación de Negocios Online, Identidad Digital, Marco Normativo para la Transformación Digital, Mi Licencia Digital, Notificación Electrónica, Obras Privadas Digital, Observatorio de Transformación Digital, Oficios Electrónicos, Planeamiento Urbano Digital, Plataforma de Interoperabilidad, Programa Mejorar, Refuncionalización SIRAD, Registro Civil Digital, SEMM, Tablero Social, Tránsito Digital, Tu Bondi, Vecino Digital. <https://transformaciondigital.cordoba.gob.ar/proyectos-app-ciudadana/>
- CGLU (2021). Smart Cities Study. CGLU y la Ayuntamiento de Bilbao. Recuperado de <https://www.uclg-digitalcities.org/?wpdmdl=8049>

- Chica-Vélez, S. A., y Salazar-Ortiz, C. A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, (28), 17-51. <https://revistas.uexnado.edu.co/index.php/opera/article/view/6940/10398>
- C4ir.co. <https://c4ir.co/>
- CorLab (16 de mayo de 2023). *Córdoba Capital, "Faro" de Innovación y Emprendimiento en Argentina*. <https://corlab.cordoba.gov.ar/cordoba-capital-faro-de-innovacion-y-emprendimiento-en-argentina/>
- Corzo-Arévalo, D., y Cuadra, R. (2020). La integralidad del desarrollo territorial, un proceso entendido desde los conceptos: multiescalaridad, multisectorialidad y multidimensionalidad. *Grupo de Investigación LIS (Liderazgo, Innovación y Sociedad), Dirección de Educación e Investigación, Centro Latinoamericano del Propósito*. https://www.academia.edu/41683926/La_integralidad_del_desarrollo_territorial_un_proceso_entendido_desde_los_conceptos_multiescalaridad_multisectorialidad_y_multidimensionalidad
- Cubo, A., Hernández-Carrión, J. L., Porrúa, M., y Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. <http://dx.doi.org/10.18235/0004402>
- Debeljak, A., & Dečman, M. (2022). Digital Transformation of Slovenian Urban Municipalities: A Quantitative Report on the Impact of Municipality Population Size on Digital Maturity. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 15 (2), 25-51. <https://sciendo.com/article/10.2478/nispa-2022-0012>
- Diputació de Barcelona (2020). *Guía de cooperación descentralizada para cargos electos*. <https://www.observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/2021-04/Cooperacion%20cargos%20electos%20WEB.pdf>
- Evans, M. (2019). International Policy Transfer: Between the Global and Sovereign and between the Global and Local. En D. Stone & K. Moloney (Eds.), *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*. Oxford Handbooks. https://www.researchgate.net/publication/313675648_International_Policy_Transfer_Between_Global_and_Sovereign_and_Between_Global_and_Local
- Gómez-Gil, C. (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. *Cuadernos Bakeaz. Políticas de Cooperación*, 89 (1), 23. <https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf>
- Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP)*, (1). https://www.academia.edu/download/7679972/TIP_ano1no1.pdf#page=156
- Khisro, J. (2020). Utilizing an Investment Instrument for Digital Transformation: A Case Study of a Large Swedish Municipality. In G. Viale-Pereira et al., *Electronic Government. Lecture Notes in Computer Science* (71-81). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57599-1_6
- López-Azumendi, S., Facchina, M., y Zapata, E. (8 de marzo de 2021). *Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: la transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina* [Policy brief]. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1699>
- Maheshwari, D., & Janssen, M. (2014). Reconceptualizing measuring, benchmarking for improving interoperability in smart ecosystems: The effect of ubiquitous data and crowdsourcing. *Government Information Quarterly*, 31, S84-S92. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X14000586>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36 (4). <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X18304131>
- Municipalidad de Córdoba (2020). *Plan de Metas de la Ciudad de Córdoba, 2020-2023*. de <https://documentos.cordoba.gov.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/plan-de-metas.pdf>

- Municipalidad de Córdoba (2023). *Córdoba Govtech, Hitos y Evidencia de la Transformación Digital Masiva de la Ciudad de Córdoba 2019-2023* https://documentos.cordoba.gob.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/INFORME_FINAL_20231113.pdf
- Ogu, V. I. (2000). Stakeholders' partnership approach to infrastructure provision and management in developing world cities: lessons from the Sustainable Ibadan project. *Habitat International*, 24(4), 517-533. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397500000151>
- Pinto da Silva, R. (2011). Ciudades como espacio de innovación: La cooperación descentralizada y las TICs. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP)*, (1). https://www.academia.edu/download/7679972/TIP_ano1no1.pdf#page=156
- Bouskela, M. (11 de julio de 2016). Seis Ventajas de las Ciudades Inteligentes. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://www.iadb.org/es/historia/6-ventajas-de-las-ciudades-inteligentes>
- Programa Local (2010). *Guía de orientaciones para la Cooperación Municipal al desarrollo. El papel de las ciudades y los gobiernos locales*. https://dhs.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/5382/resource_files/74_Gu%C3%ADa_de_orientaciones.pdf?v=63737163920
- Santiso, C. y Ortiz-de-Artiñano, I. (2020). *Govtech y el futuro gobierno*. CAF y PublicTechLab de IE University de España. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1645>
- Sacco, I. A. (2020). Financiamiento externo de actores subnacionales. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*, (131), 7-28. <https://doi.org/10.35305/cc.vi131.78>
- Savoldelli, A., Codagnone, C., & Misuraca, G. (2014). Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31, S63-S71. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.008>
- Stolterman, E., & Fors, A. C. (2004) Information Technology and the Good Life. In B. Kaplan, D. P. Truex, D. Wastell, A. T. Wood-Harper, J.I. DeGross (Eds.), *Information Systems Research* (pp. 687-692). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-8095-6_45
- Woldesenbet, W. G. (2020). Analyzing multi-stakeholder collaborative governance practices in urban water projects in Addis Ababa City: procedures, priorities, and structures. *Applied Water Science*, 10 (1),. 1-19. <https://doi.org/10.1007/s13201-019-1137-z>
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. (Serie Documentos de Trabajo N° 26). Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/84390/1/496805126.pdf>
- Yoshida, M., & Thammetar, T. (2021). Education Between GovTech and Civic Tech. *International Journal of Emerging Technologies in Learning*, 16, (4), 52-68. <https://doi.org/10.3991/ijet.v16i04.18769> Zapata, E., y Sinde, S. (2022). *La compra pública como catalizador del ecosistema govtech*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1872>

La doble política de Chile en la guerra de las Malvinas: entre la neutralidad diplomática y la cooperación con Gran Bretaña

The dual policy of Chile in the Falklands War: between diplomatic neutrality and cooperation with Great Britain

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.215>

Milton Cortés Díaz¹
(navarrogonzalo797@gmail.com)

Recibido 31/08/2023
Aceptado 10/11/2023

RESUMEN

La discusión sobre la participación de Chile en la guerra de las Malvinas ha estado centrada en las últimas décadas en la cooperación de inteligencia con los británicos, quedando marginado su aspecto diplomático. En este trabajo pretendemos desafiar tal perspectiva, planteando que Chile siguió una política doble, que muchas veces entraba en contradicción: una de neutralidad diplomática y otra de colaboración militar con los británicos. En tal sentido, la dimensión diplomática no fue una mera excusa o careta, sino que tuvo una relativa independencia y objetivos propios, ya que compartía con la acción de los militares la misma meta: colaborar con una derrota argentina en el conflicto.

PALABRAS CLAVE

Chile, Argentina, Guerra de las Malvinas, Augusto Pinochet, Junta Militar Argentina

ABSTRACT

The discussion regarding Chile's involvement in the Falklands War has been primarily focused on intelligence cooperation with the British, with its diplomatic aspect often sidelined. In this work, we aim to challenge this perspective by suggesting that Chile pursued a dual policy that sometimes conflicted with each other: one of diplomatic neutrality and another of military collaboration with the British. In this sense, the diplomatic dimension was not merely an excuse or a facade but was somewhat independent and had its objectives. However, both shared the same ultimate goal: to assist in the defeat of Argentina in the conflict.

KEYWORDS

Chile, Argentina, Falklands War, Augusto Pinochet, Argentine Military Junta

¹ Doctor en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales, por la Universidad de Santiago de Chile y Magíster en Historia por la Universidad Católica de Chile. Especializado en Historia de las Relaciones Internacionales e Historia Política de Chile en el siglo XX. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1175-5954>

INTRODUCCIÓN

La actitud de Chile durante la guerra de las Malvinas ha sido uno de los temas más controvertidos de la relación chileno-argentina, particularmente entre la opinión pública de ambos países. Si bien Santiago se proclamó neutral en la contienda –en contraste con el resto de los países latinoamericanos–, pesaba sobre la actitud chilena la sospecha de que se cooperaba secretamente con los británicos para ayudar a una derrota argentina. Con motivo de la detención de Augusto Pinochet en Londres, la ex primera ministra Margaret Thatcher lo defendió revelando la colaboración chilena durante el conflicto de las Malvinas, al afirmar que gracias a la información recibida de Chile se habían salvado muchas vidas británicas. En declaraciones posteriores del excomandante en jefe de la Fuerza Aérea Fernando Matthei, este no solo confirmó esta ayuda sino también la explicó a nivel de detalle (Arancibia y Maza, 2003).

Desde estas revelaciones, han sido frecuentes en la opinión pública argentina las acusaciones de que Chile “traicionó” a Argentina, mientras que desde el lado chileno se argumenta que fue una acción de autodefensa, ya que después de las Malvinas los argentinos dirigirían sus fuerzas contra Chile. La literatura especializada, salvo contadas excepciones (Castro, 2006; Morales, 2012), ha sido menos virulenta, concentrándose en dilucidar y describir la naturaleza de la ayuda chilena a los británicos y su efecto en la guerra (Sanfuentes, 1992; West, 1997; Tripodi, 2003; Valdés, 2017; Sznajder, 2022; Martinic, 2022). Un denominador común de casi todas estas obras es que dejan de lado la acción diplomática chilena, que aparece prácticamente como careta, y remarcan que lo verdaderamente importante fue la ayuda militar secreta a Gran Bretaña (la única excepción es Bellemans, 2000, única obra que trata el aspecto diplomático).

En este trabajo buscamos reinterpretar la posición de Chile en la guerra de las Malvinas. Nuestra pregunta de investigación es: ¿Realmente tuvo la diplomacia chilena un rol meramente secundario

durante la guerra de las Malvinas, como aparece desprenderse de la bibliografía, o tuvo su dinámica propia? Ante tal cuestionamiento, postulamos como hipótesis que el gobierno chileno desarrolló una política doble, una diplomática y otra militar, que funcionaban desconectadas una de la otra y con diferentes propósitos. Esta política de “cuerdas separadas” hizo que en ocasiones las estrategias entraran en tensión, particularmente por las dificultades diplomáticas que causaban los rumores de ayuda chilena a los británicos. No obstante, a pesar de sus diferencias, ambas estrategias compartían el mismo objetivo de cooperar con una derrota de los argentinos ante el temor de que Chile podría ser su próximo blanco.

Como marco teórico nos hemos decidido por una aproximación a partir del modelo de política burocrática, desarrollado en obras de Allison (1971) y Halperin (1974). Desde esta perspectiva, no se aborda la acción del Estado como la de un actor unitario, sino que se enfatiza a la política exterior como el resultado de tensiones, a veces irresueltas, entre las diferentes burocracias de un mismo país.

Como metodología, junto con la revisión de la bibliografía especializada, seguimos una estrategia cualitativa según las reglas del método histórico, centrada en la crítica y contraste de fuentes primarias (Maza, 2017). Al aproximarnos a las fuentes, las interrogamos con el fin de conocer la estrategia y objetivos proclamados por los actores y cómo ello se correspondía con su accionar público o secreto.

Entre fuentes primarias, nos enfocamos particularmente la prensa chilena de la época (El Mercurio, La Segunda, La Tercera y Las Últimas Noticias), fuentes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y documentación inédita de Argentina, particularmente los juicios a los militares.

ANTECEDENTES

Hacia 1982, las relaciones entre Argentina y Chile se encontraban en un punto bajo tras una serie de tensiones que en 1978 los llevó al borde de la guerra. Ambos países mantenían posiciones distintas respecto a la soberanía de las islas ubicadas al sur del canal Beagle, por lo que en 1971 se acordó recurrir al arbitraje de la Corona Británica, según lo establecido en el Tratado General de Arbitraje de 1902. Debido a los problemas de Argentina con Gran Bretaña por la soberanía de las islas Malvinas, se decidió que el tribunal sería compuesto por cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia, limitando la participación de la Corona a aceptar o rechazar la decisión de los jueces. La sentencia se emitió en 1977, cuando ambos países estaban bajo regímenes dictatoriales, dando un resultado favorable a Chile, que mantuvo la soberanía de todas las islas en disputa.

El contenido del laudo, particularmente el rechazo de los jueces al “principio bioceánico”, provocó una reacción negativa de la junta militar argentina, que se decidió por decretar el laudo como insanablemente nulo. Se dieron una serie de negociaciones directas entre Chile y Argentina. Este último país estaba dispuesto a ceder las islas más grandes, pero deseaba la soberanía de las islas Evout, Barnevelt y Hornos para evitar una penetración chilena en el océano Atlántico por medio de la delimitación de su zona económica exclusiva. Esta defensa del principio bioceánico fue la piedra de toque para los argentinos, mientras que los chilenos sostenían que se debía respetar el resultado del laudo y que solo estaban dispuestos a negociar la delimitación marítima. Las negociaciones fueron infructuosas y la junta militar argentina comenzó preparativos bélicos para ocupar las islas en disputa, lo que inevitablemente conduciría a una respuesta chilena y a la guerra. En diciembre de 1978 parecía que el conflicto estallaría en cualquier instante, pero las divisiones dentro de la Junta argentina (Videla y Viola deseaban una salida diplomática, mientras que la Armada se inclinaba por la guerra) y la presión desde Washington (advirtiendo a los argentinos de que serían considerados como

agresores si ocupaban las islas) permitieron a que se encontrara una solución al recurrir a una mediación papal (Villar, 2016; Manzano, 2021; Cortés, 2022).

Las negociaciones entre Argentina y Chile en el Vaticano fueron largas y difíciles. Ninguno cedía en sus posiciones centrales, el principio bioceánico y el respeto al laudo, respectivamente. El representante papal hizo una propuesta en 1980, según la cual Chile mantenía la soberanía de las islas y se creaba una zona económica de actividades comunes, en que ambos países compartirían los beneficios. La propuesta no satisfizo a ninguna de las delegaciones, pero Chile decidió aceptarla para evitar que Argentina pudiera proponer modificaciones. Buenos Aires no la rechazó formalmente, pero hizo dar a conocer su insatisfacción con la propuesta en marzo de 1981. Tras ello, las negociaciones quedaron en un punto muerto (Videla, 2007).

La situación era tensa y se percibía la posibilidad de un conflicto. En ambas naciones la disputa por el Beagle había despertado profundos sentimientos nacionalistas, que les hacían ver al país vecino como su rival y enemigo. Ello fue exacerbado por las medidas nacionalistas del comandante en jefe del Ejército argentino, general Leopoldo Galtieri, quien el 28 de abril de 1981 cerró la frontera con Chile y movilizó a las tropas. Esta medida la realizó sin consultar con el presidente o el resto de la Junta, en una demostración de fuerza. La Santa Sede debió realizar una mediación dentro de la mediación para poder reabrir las fronteras.

La designación de Galtieri como presidente de Argentina en diciembre de 1981 empeoró aún más la situación. Una de sus primeras medidas fue desahuciar el Tratado General de Solución de Controversias de 1972. Ello le cerraba a Chile la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia, al que se había pensado como última instancia, pasado el año 1982. Como recurrir a esta corte implicaba el fin de la mediación, Santiago parecía verse en un grave dilema. Se sucedían incidentes de violación de la frontera y se intercambiaban continuamente notas de

protesta (Sanhueza, 2013). En este ambiente de profunda desconfianza, el 2 de abril de 1982 tropas argentinas desembarcaron en las islas Malvinas.

ESTALLA EL CONFLICTO

El gobierno argentino, al menos públicamente, dijo que esperaba el “apoyo” y “comprensión” por parte de Chile (El Mercurio, 3 de abril de 1982). Pero el ánimo en Argentina era otro y se percibió una actitud antichilena de gran parte de la población. El mismo día de la invasión, Galtieri anunció frente a una multitud reunida ante la Casa Rosada: “Hoy 2 de abril recién hemos comenzado con nuestra actitud de recuperar las Malvinas y toda su zona de influencia”, ante lo cual el público exclamó en cánticos, uno de los cuales decía: “Tero, tero, tero, tero, tero, tero, tero / Hoy le toca a los ingleses y mañana a los chilenos” (Archivo Prisma, 1982). Otro cántico de la jornada fue: ““palo, palo, palo bonito palo e´,/ eee, ¡que se cuide Pinochet” (Vassallo, 2022). La prensa argentina también compartía este tono antichileno. El diario Crónica de Buenos Aires, dijo que lo ocurrido era “una advertencia para los chilenos” (Oyarzún, 1983, p. 34). En los días siguientes, otros medios divulgarían la idea de que “hay otros territorios usurpados que también deben ser liberados” (Oyarzún, 1983, p. 62).

Para Chile, tomar una posición abiertamente contraria a Argentina tenía sus riesgos, especialmente en caso de que este país surgiera como vencedor en la disputa. Ello habría implicado una posición chilena más débil por el Beagle y la posibilidad de una mayor animadversión por parte de los argentinos. También, había que tomar en consideración que en el resto de América Latina, con la excepción de Colombia, se había desatado un sentimiento latinoamericanista, tanto en los gobiernos como en la opinión pública, de apoyo a la causa argentina. Una posición que se alejara de ello dejaría a Chile aún más aislado dentro de la región.

Pero si Argentina vencía, ello representaría la validación de un recurso de fuerza violatorio del

derecho internacional y fácilmente podría ser Chile el próximo blanco de sus ambiciones. Las declaraciones de Galtieri ante la Casa Rosada parecían confirmar tal deseo.

Por todo ello, era de interés para el gobierno chileno que Argentina no triunfara en su aventura bélica pero, asimismo, debía mantener buenas relaciones con el país vecino para evitar deteriorar la ya mala situación limítrofe. Ante tal perspectiva, el gobierno chileno desarrolló una política doble: una desplegada por los diplomáticos, en que se enfatizaba la neutralidad de Chile, sustentada en el mantenimiento de principios. Por otra parte, –y sin que los diplomáticos lo conocieran– se dio una segunda política, desarrollada por los militares, de apoyo a los británicos a través del intercambio de información militar. Esta doble política inevitablemente conduciría a tensiones y contradicciones en la estrategia chilena.

LOS DIPLOMÁTICOS Y LA ESTRATEGIA DE LA NEUTRALIDAD

Desde la estrategia diplomática, de inmediato la cancillería chilena adoptó una posición de neutralidad, si bien no se ocupó inicialmente esta palabra al no haberse declarado formalmente una guerra. La declaración oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores decía:

Frente a los graves acontecimientos ocurridos entre la República de Argentina y el Reino Unido, el gobierno de Chile expresa su profunda preocupación por los hechos ocurridos en el área y reafirma su invariable apego a las normas internacionales y a la solución pacífica de la controversia”. (El Mercurio, 3 de abril de 1982)

Con esta actitud, la diplomacia chilena hacía una distinción entre la disputa por la soberanía de las islas y la acción militar emprendida por la Junta argentina. No se pronunciaba abiertamente respecto a la primera, pero afirmaba su rechazo sutil a la acción bélica. Había en la declaración una reafirmación de que el principal activo de la

diplomacia chilena era su estricto apego al derecho internacional. En esto, Chile fue ayudado por la resolución del Consejo de Seguridad del 3 de abril, en que se exigía el retiro de las tropas argentinas. Gracias a ello, Chile siempre pudo justificar su negativa de apoyar a Argentina en base a que no se estaba cumpliendo la resolución del Consejo de Seguridad, que tenía prioridad por sobre otras declaraciones internacionales, incluyendo a la Organización de Estados Americanos (OEA).

Esta estrategia provocó molestia en Argentina, puesto que, –como hemos visto– esperaban el apoyo y comprensión del gobierno chileno. En un primer momento, el embajador chileno en Argentina, Sergio Onofre Jarpa, hizo declaraciones en sentido de que la Cancillería chilena “ya tiene posición tomada, desde hace mucho tiempo, sobre los derechos argentinos en las Malvinas” (El Mercurio, 5 de abril de 1982); lo cual hizo que algunos medios argentinos estimaran que “Chile nos da su apoyo” (Las Últimas Noticias, 5 de abril de 1982).

Ello fue clarificado en los días siguientes, adoptándose una posición explícita de prescindencia, de que no se apoyaría la causa argentina. Pinochet afirmó en un discurso con ocasión de la visita del presidente de Uruguay:

“Rechazamos con la mayor firmeza el uso de la fuerza o de su amenaza para pretender dirimir disputas entre Estados, ya que esto sólo puede conducir a aumentar la destrucción, la violencia y el odio entre los pueblos, acusando de paso la conducta irresponsable o la debilidad de argumentos de quienes escogen ese camino”. (Las Últimas Noticias, 15 de abril de 1982)

El propio Jarpa tuvo que modificar su discurso, diciendo que:

“siempre es malo usar la fuerza y es bueno utilizar la negociación pacífica. Ahora, no hemos entrado a juzgar quien es el culpable de todo esto. Chile solamente ha hecho una reafirmación de algunos principios jurídicos que nos parecen fundamentales

en la solución pacífica de las controversias”. (Las Últimas Noticias, 8 de abril de 1982).

Estos cambios provocaron la molestia en los medios de comunicación argentinos, pues los chilenos no reconocían la justicia de su causa, a diferencia de los otros países de la región.

Para buscar ganarse a Chile, el 9 de abril Galtieri le envió una carta a Pinochet en la que justificaba la acción de su país, acusando que la situación de crisis se derivaba, no de la recuperación de las islas, sino “en la falta de responsabilidad e incompreensión que demostrara el gobierno de Gran Bretaña”. En su respuesta, Pinochet, junto con reivindicar la posición chilena de respeto a los instrumentos internacionales, dijo que la situación “es motivo de honda preocupación para Chile, pues no sólo involucra a dos países con los cuales nos unen estrechos lazos de amistad, sino que constituye también un conflicto que debilita en última instancia a Occidente” (El Mercurio, 17 de abril de 1982).

Argentina decidió invocar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Chile apoyó la convocatoria, afirmando que todo país miembro del tratado tenía el derecho de exponer su situación (El Mercurio, 21 de abril de 1982). En la reunión, Perú y Brasil presentaron un proyecto en que se pedía el cese de hostilidades a Gran Bretaña, que Argentina no emprendiera nuevas acciones y la instauración de una tregua. Respecto al problema de fondo, la soberanía, pedía que se tomaran en cuenta los derechos de soberanía argentina, pero tomando en consideración los intereses de sus habitantes. La resolución contó con 14 votos a favor y cuatro abstenciones, estas últimas de Estados Unidos, Colombia, Chile, y Trinidad y Tobago (El Mercurio, 29 de abril de 1982).

Hubo gestiones por parte de la diplomacia chilena para condicionar un voto favorable a un cambio de postura argentina con respecto al Beagle. La posibilidad de prestar apoyo a Argentina no se había descartado *a priori*. Los argentinos efectivamente hicieron una oferta, pero esta terminó siendo rechazada. Al parecer, habría sido

muy vaga y ya no se confiaba en las promesas de los militares de ese país (El Mercurio, 16 de mayo de 1982). Pero el mayor factor fue una decisión personal de Pinochet, quien rechazó los esfuerzos diplomáticos del canciller Rojas e instruyó a que Chile se abstuviera bajo cualquier circunstancia. Aquí pesó la impresión de Pinochet de que los días de Galtieri estaban contados, pues estaba sufriendo presión de los partidos y dentro de las propias Fuerzas Armadas. Como Gran Bretaña estaba determinada a recuperar las islas, ello conduciría necesariamente a la caída de Galtieri. Para Pinochet, el gobierno que lo sucediera no tendría espacio para contemplar un ataque contra Chile (Embajada del Reino Unido en Santiago, 1982).

La justificación del voto de abstención de Chile se sustentó en que la OEA debió haber actuado de acuerdo con la resolución adoptada por el Consejo de Seguridad, en orden a no obstruir la medida provisionalmente adoptada o los esfuerzos por obtener una solución pacífica basada en los mecanismos existentes (El Mercurio, 29 de abril de 1982). La posición chilena fue la que causó el mayor impacto diplomático, pues se esperaba una postura diferente (Oyarzún, 1983, p. 198).

LA COLABORACIÓN DE INTELIGENCIA CON GRAN BRETAÑA

Tras la ocupación argentina de las islas, los británicos de inmediato comenzaron a tantear la posibilidad de un entendimiento con Chile. Específicamente, deseaban tener acceso a los aeropuertos del sur de Chile, con el fin de obtener inteligencia militar. Se le encargó al oficial de la Royal Air Force, Sidney Edwards, que llevara a cabo las gestiones para lograr un entendimiento (Edwards, 2016).

Edwards viajó a Santiago y se reunió con el comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile (FACH), general Fernando Matthei. Entre sus solicitudes, se encontraba la más amplia cooperación en materias de inteligencia, que

aviones británicos usaran el espacio aéreo chileno y que las fuerzas armadas chilenas se desplegaran en la frontera con Argentina, para que este país tuviera que mantener un despliegue de tropas importantes en el continente (Edwards, 2016). Matthei fue autorizado por Pinochet “a trabajar en forma estrictamente confidencial con los ingleses, evitando por todos los medios que se enterara el Ministerio de Relaciones Exteriores” (Arancibia y Maza, 2003, p. 351). El gobernante también puso otra condición, que no se debía usar territorio chileno para atacar a Argentina.

Matthei y Edwards llegaron a un acuerdo: Chile colaboraría en inteligencia y, a cambio, los británicos le venderían material militar a un precio reducido, que incluía seis aviones Hunter, un radar de larga distancia, misiles antiaéreos y tres bombarderos Canberra.

Los jefes británicos estaban interesados en usar el avión de patrulla marítima Nimrod en el sur de Chile. Por las dificultades para mantener el vuelo en secreto, se determinó que operaría un solo avión Nimrod, que tendría como base de operaciones la isla San Félix, en el archipiélago de Juan Fernández, desde donde despegaría haciendo escala en Concepción, luego se dirigía al sur sobre territorio chileno y, finalmente, rumbo hacia el Atlántico Sur. La misión del Nimrod no estuvo exenta de dificultades. En una de sus misiones, al regresar a territorio chileno, el avión fue interceptado por aviones caza de la FACH. Como el asunto se había llevado a cabo en extremo secreto, solo un limitado número de oficiales sabían de la operación y el jefe a cargo se encontraba en el pasillo, tomando un descanso. Este volvió a su puesto a tiempo para evitar que ocurriera un desastre (Martinic, 2022, pp. 53-54). Ello hizo que el gobierno chileno presionara por poner fin a las misiones del Nimrod, que en total llevó a cabo tres vuelos de reconocimiento el 9, 15 y 17 de mayo, obteniendo información “limitada pero significativa” (Freedman, 2004, p. 340).

Menores complicaciones hubo con respecto a la información obtenida por los radares de gran alcance de la FACH en Punta Arenas. Esta tenía

buena cobertura de los movimientos aéreos de Argentina en Ushuaia, Río Gallegos, Río Grande y Comodoro Rivadavia. Consciente de que la cobertura se podría mejorar instalando un equipo cerca de la frontera, Edwards obtuvo de sus superiores el envío de un radar portátil Marconi S259, que fue desplegado en la base aérea de Balmaceda. Gracias a la información de estos radares, los británicos podían saber del despegue de aviones argentinos, teniendo unos 45 minutos de preparación antes de que llegaran a las Malvinas. El 8 de junio el radar de Punta Arenas debió ser apagado para aplicarle reparaciones. Ese mismo día, aviones argentinos destruyeron los transportes Galahad y Sir Tristram, provocando numerosas muertes entre los británicos. Los pilotos argentinos sospechaban de que Chile estaba traspasando información a Gran Bretaña, por lo que realizaban misiones de diversión para que se creyera que despegaban aviones al ataque (Martinic, 2022, pp. 55-69).

La colaboración de la Fuerza Aérea con Gran Bretaña es la parte más conocida de la cooperación pero no la única. También es claro un apoyo de la Armada. En las primeras semanas de abril, Chile debía recibir de Gran Bretaña el tanquero auxiliar RFA Tidepool y el destructor HMS Norfolk, que habían sido comprados el año anterior. Al estallar el conflicto, Chile le ofreció a Londres dilatar la entrega del Norfolk, si bien los británicos no tenían mucho uso para él, pero sí para el Tidepool, que serviría para aprovisionar a la fuerza expedicionaria (Freedman, 2004, pp. 334-335). Chile aceptó entregar el buque, aunque pronto esto fue conocido por la prensa. Se dio al público la excusa de que los términos del contrato de venta les permitían a los británicos usarlo, en vista de que no había sido entregado oficialmente a Chile y que no se necesitaba la autorización de este país (La Segunda, 28 de abril de 1982).

El almirante Merino también colaboró con los esfuerzos británicos. Conocía la misión de Sidney Edwards, por lo que puso a sus fuerzas en la isla San Félix a disposición suya (Edwards, 2016). Aún más influyente fue una orden que dio Merino el 14 de abril, de tener preparada la

escuadra para apoyar abierta o encubiertamente a los británicos. Alertaba que, si los británicos fracasaban, los argentinos quedarían fortalecidos en sus pretensiones de control exclusivo del Atlántico Sur y los pasos interoceánicos australes, en desmedro de Chile. Proponía como curso de acción:

“Alistar TOA en forma encubierta incluyendo reforzamiento área insular Zona Martillo, Bahía Nassua y área boca oriental Estrecho (de magallanes). Alistar y desplegar Escuadra al TOA (Teatro de Operaciones Atlántico) para encontrarse en condiciones de iniciar operaciones a contar (del) 19 del presmes (presente mes)”. (Yofre, 2011, pp. 340-341)

La Escuadra chilena se mantuvo desplegada por 20 días, recalando luego en Punta Arenas, si bien luego volvió a zarpar a partir del 25 de mayo. El contralmirante Germán Guesalaga justificó en público estas acciones: “No hemos venido en favor de uno u otro bando, pero los buques quedarán un tiempo más. Con un conflicto en puerta, debemos tomar precauciones, pues nunca se sabe cómo pueden evolucionar los acontecimientos” (El Mercurio, 24 de mayo de 1982).

El comandante en jefe de la Armada argentina y miembro de la Junta, almirante Jorge Isaac Anaya, diría al respecto: “Desde el principio tuvimos presente el problema [de] Chile; pero desde el catorce nos dimos cuenta, que el supuesto peligro [de] Chile era una realidad que cambiaba el panorama sustancialmente” (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984b, f. 1037). Ello, a su vez, modificó la acción diplomática de Argentina en la OEA, siendo “tímidos nuestros pedidos de resoluciones en el TIAR. Fueron tan tímidos para que Chile como máximo se tenga que abstener” (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984b, f. 1031).

Del Ejército chileno hay menos información sobre su involucramiento, si bien hay testimonios de que existió (El Mercurio, 10 de abril de 2002). Consta el despliegue de tropas y vehículos blindados hacia la zona sur del país, realizándose

ejercicios militares a partir de mediados de abril y por un periodo de un mes. Se le informó a los argentinos de que los movimientos de tropas eran consecuencia de maniobras invernales previstas por el Ejército. Ello naturalmente no convenció a sus interlocutores, que no tenían antecedentes de maniobras invernales en tal zona (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984c, f. 10.103).

Como respuesta, el 14 de abril el Comité Militar argentino acordó que cada Fuerza debía desarrollar las previsiones correspondientes de la directiva de estrategia militar para el caso Chile. A ello se le sumó la interceptación del mensaje del almirante Merino, que fue informada a los comandantes en jefe. Por ello, se decidió reforzar el frente sur (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984b, f. 1092). Aun así, según los argentinos, la relación de poder era absolutamente favorable a Chile, en la zona austral la proporción era de cuatro a uno, y en el subsector Puerto Natales-Río Turbio llegaba a ser de seis a uno (Ejército Argentino, 1983, f. 200).

Ante la posibilidad de que Chile entrara en la guerra, Galtieri conversó con el secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig:

Aunque ellos no saben lo que podrían hacer los chilenos, tampoco los chilenos saben lo que hará Perú. Los argentinos saben lo que piensan tanto las fuerzas armadas peruanas como las bolivianas. Las implicaciones aquí son ominosas. El presidente argentino recordó que un pequeño incidente en Sarajevo había llevado a una conflagración incontrolable. (FRUS, 1982, p. 188)

Si bien esta conversación fue privada, rápidamente se filtró a la prensa argentina, según la cual Galtieri habría dicho: “Si entra Chile, esto puede ser un Sarajevo” (La Tercera, 22 de abril de 1982). Expresada de tal forma, sonaba mucho más como una amenaza. Es posible que el gobierno argentino deliberadamente haya difundido esta versión para darle una advertencia a los chilenos de que no se entrometieran militarmente.

El factor Chile, especialmente su movilización de tropas, afectó la toma de decisiones en Buenos Aires. Según el general Leopoldo Alfredo Suarez, se temía que en caso de una respuesta militar inglesa a la ocupación de las islas, Chile pudiera “aprovechar, el momento oportuno para poder cumplir todas sus aspiraciones de tantos años, así que no podíamos dejar de tener en cuenta la posibilidad que hubiera también un ataque de Chile” (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984c, f. 10.103). Galtieri dijo que la movilización chilena lo llevó “a prácticamente no mover de la frontera oeste y de la frontera sur a ninguna de las Unidades desplegadas en dichos lugares” (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984c, f. 10.105). El general Osvaldo Jorge García afirmó: “Se preveía que podíamos perder parte del territorio Argentino porque los Chilenos estaban preparados” (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984a, f. 777). El almirante Anaya, sobre las medidas adoptadas, dijo:

La cantidad inicial que corresponde a [los batallones de] Río Grande, en su problema contra Chile, es de mil ciento cincuenta hombres, pero durante el conflicto fue reforzado hasta casi cuatro mil hombres de infantería de Marina exclusivamente, por la amenaza chilena, que nosotros conocíamos, y no podíamos darle carácter público. (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984b, f. 1030)

Para los argentinos, la amenaza chilena fue muy real y pareció estar cerca de concretarse, obligando a varias de sus tropas más aptas a quedarse en el continente (Sanfuentes, 1992, p. 78).

TENSIONES

En mayo se iniciaron los enfrentamientos directos entre argentinos y británicos. Ello tensó aún más la posición chilena. Ya se habían dado incidentes en Argentina de ataques a sedes diplomáticas (El Mercurio, 30 de abril y 3 de mayo de 1982). A lo

cual se le sumaba que, tanto en la prensa argentina como la británica, repetían informaciones de un supuesto entendimiento chileno-británico. Por lo mismo, se hacía necesario hacer gestos para mejorar las relaciones.

Tras el hundimiento del Belgrano el 3 de mayo, el gobierno chileno ofreció enviar al buque *Piloto Pardo* a la zona del naufragio para colaborar en la búsqueda de sobrevivientes. Argentina aceptó el ofrecimiento, que ayudó a rebajar las tensiones entre los dos países a nivel de opinión pública. En la ocasión, el canciller remarcó que Chile era neutral, pero seguiría colaborando en toda iniciativa de paz para el diferendo (El Mercurio, 5 de mayo de 1982). El buque no logró encontrar sobrevivientes, recogiendo dos cadáveres (El Mercurio, 8 de mayo de 1982). Posteriormente, se ofreció el mismo buque para proceder a la evacuación de los heridos que se encontraban en las Malvinas (El Mercurio, 14 de mayo de 1982).

El embajador Jarpa, tras recibir los agradecimientos del canciller argentino por la acción del *Piloto Pardo*, dijo a los medios, en una frase improvisada, que Argentina “tiene sus espaldas guardadas por una firme y leal actitud de Chile” (El Mercurio, 5 de mayo de 1982). Estas declaraciones fueron bien recibidas por la prensa argentina, que las interpretó en el sentido de que Chile finalmente se sumaba a la solidaridad latinoamericana con su país (El Mercurio, 7 de mayo de 1982).

Pero para los militares argentinos, aceptar la ayuda del *Piloto Pardo* para rescatar a los sobrevivientes del Belgrano fue un trago amargo, pues sabían que Chile estaba ayudando secretamente a los británicos. El almirante Anaya dijo que tuvo deseos de decirle a Merino: “Sinvergüenza, me querés salvar los muertos; y paralelamente a partir del diecinueve de abril, vos estás listo a hundirme, cosa que yo no le podía decir a nadie más” (Ministerio de Defensa de Argentina, 1984b, f. 1031).

Días después vino un potencial desastre de relaciones públicas, el descubrimiento de restos calcinados de un helicóptero británico en

territorio chileno, sin que se supiera del destino de sus ocupantes. Ello hizo revivir las acusaciones de que Chile estaba en concomitancia con los británicos, inclusive de ataques a Argentina desde territorio chileno. Parecía, finalmente, que las dos estrategias que había seguido el gobierno chileno finalmente chocaban entre sí.

No obstante, la Cancillería chilena logró rescatar la situación. Se decidió por entregar una nota de protesta al gobierno de Gran Bretaña, por el medio del cual se hacía ver su preocupación por el hecho y se reiteraba la posición neutral de Chile (El Mercurio, 21 de mayo de 1982). Los británicos se disculparon por el incidente y dieron la explicación de que el helicóptero estaba realizando funciones de reconocimiento en Tierra del Fuego, pero que debido al mal tiempo se habría extraviado y sufrido el accidente y aterrizado cerca de Punta Arenas. Chile se dio por satisfecho y dio por superado el incidente (Las Últimas Noticias, 21 de mayo de 1982). A los pocos días aparecieron vivos los tres tripulantes del aparato (El Mercurio, 26 de mayo de 1982). Para satisfacer a la prensa y calmar los rumores, se decidió que los tres se presentarían en la embajada y leerían una declaración, sin aceptar preguntas, para luego ser embarcados de regreso a su nación.

El episodio no se encontraba dentro de la cooperación chileno-británica, pues se realizó sin dárselo a conocer a Santiago. El helicóptero *Sea King* no iba en una misión de reconocimiento, como se dijo a la prensa, sino que era parte de la operación *Mikado*, cuyo objetivo era destruir los aviones *Super Étendard* de Argentina, que tenían misiles *Exocet*, los cuales se encontraban en la pista de Río Grande. Como preparativo, se desarrolló una misión de reconocimiento para ubicar los *Étendard*, con la posibilidad de destruirlos si se daba la oportunidad. Esta misión se inició el 18 de mayo, desde el portaviones *Invencible*, el helicóptero llevaba una tripulación de tres hombres y un equipo de ocho miembros del *Special Air Service (SAS)*. Pero fueron detectados por radares argentinos, por lo que se decidió dirigirse hacia territorio chileno. Tras dejar a los SAS en Bahía Inútil, el helicóptero descendió

a 10 km de Punta Arenas, siendo posteriormente incendiado (Martinic, 2022, pp. 94-100).

Sidney Edwards afirma que no tuvo información de antemano de la operación, sino que se enteró a partir del reclamo de los chilenos. Por ello se comunicó con sus superiores, quienes le recomendaron que diera la excusa de que era una misión de reconocimiento que se había extraviado y quedado sin combustible. Edwards dio esta explicación a su enlace, el general Vicente Rodríguez, quien –a su vez– se la transmitió a Matthei, quien se dio por satisfecho. Luego, enterado de que los tripulantes habían sido encontrados, Edwards trabajó junto a la embajada británica en Chile para sacarlos lo más pronto posible del país (Martinic, 2022, pp. 100-110).

Pero quedaba el problema de los hombres del SAS. Edwards fue autorizado para revelarles a los chilenos la verdadera misión del helicóptero Sea King, asegurándoles que rescatarían a este equipo en completo secreto. El líder de los comandos británicos, que todavía estaban escondidos en suelo chileno, se encontró con el equipo de rescate en Porvenir. El 30 de mayo serían conducidos en secreto a Santiago, donde se mantendrían todavía por algunos días, hasta que se decidió su regreso a Gran Bretaña (Martinic, 2022, pp. 115-123).

El gobierno argentino se abstuvo de criticar a Chile, afirmando, en cambio, que el hallazgo del helicóptero “es una prueba más de un intento de agresión por parte de los británicos al continente” (Oyarzun, 1983, p. 282). No obstante, ello no impidió que se desataran una serie de rumores que acusaban un pacto secreto entre Chile y Gran Bretaña. La agencia soviética de noticias TASS acusó a Chile de ponerse del lado británico y dio la versión de que el helicóptero Sea King transportaba 20 comandos, los cuales tenían como objetivo destruir a los Super Étendard. El gobierno chileno rechazó las acusaciones diciendo que eran parte de la campaña contra Chile que permanentemente desplegaba la URSS (El Mercurio, 29 de mayo de 1982). Ello no impidió que las informaciones de que se usaba a Chile para atacar a Argentina fueran difundidas

en el país vecino, lo que hizo que el embajador Jarpa entregara una nota de protesta por la gran publicidad que se le daba en la prensa a estas especulaciones (El Mercurio, 3 de junio de 1982).

Argentina solicitó una nueva reunión del TIAR el 24 de mayo. Nuevamente Chile se abstuvo, argumentando que no se habían satisfecho las exigencias de diversas disposiciones de este instrumento.

En una de las últimas gestiones diplomáticas, el gobierno chileno, a través de su embajador en Lima, José Miguel Barros, prestó su apoyo a una gestión de paz que iba a realizar el presidente peruano Fernando Belaunde, pero esta finalmente no prosperó.

La guerra de las Malvinas acabó el 14 de junio, con la rendición de las tropas argentinas y la reocupación británica de las islas. Si bien el gobierno chileno no comentó directamente el hecho, durante una entrevista con el secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, el canciller Rojas dijo que tenían sus mejores “esperanzas en que para asegurar la paz en la región, se encuentre la solución apropiada que atienda los intereses de Argentina y Gran Bretaña” (El Mercurio, 17 de junio de 1982).

PERSPECTIVA DIPLOMÁTICA Y PERSPECTIVA MILITAR

La doble estrategia que siguió Chile durante la guerra de las Malvinas también reflejaba dos tradiciones con respecto a la política exterior, la de los diplomáticos y la de los militares. Estos no estaban necesariamente en contradicción, al contrario, compartían varios de sus presupuestos básicos, si bien mantenían algunas diferencias tácticas. A través de la documentación confidencial, podemos revisar que es lo que pensaban los tomadores de decisiones en Chile.

El planteamiento diplomático está particularmente bien expresado en un documento titulado “Apreciación político-diplomática. Alcances

del conflicto anglo-argentino”, firmado por el canciller René Rojas. La principal preocupación que manifiesta el canciller se da con respecto al peligro que implicaría una aventura militar argentina contra Chile por la cuestión del Beagle. Califica a Argentina como “el más peligroso de nuestros vecinos por su tamaño, mayor capacidad y su política expansionista”, particularmente desde que había asumido un gobierno militar con una “política exterior ultranacionalista y de carácter expansionista” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982a, p. 19). Esta concepción geopolítica llevó a los argentinos a declarar nulo el laudo arbitral, a amenazar con una posible guerra y no aceptar la propuesta papal de 1980.

Debido a la guerra de las Malvinas, Rojas estimaba que “la disminución de la capacidad bélica, el desprestigio internacional y la crisis económica del vecino país” debería prevenir la posibilidad de una guerra. En los que quizás son los párrafos más importantes del informe, se afirmaba:

Por cierto el resultado final del conflicto por las Malvinas tiene gran incidencia en el futuro del diferendo austral y, en tal sentido, el interés de Chile es que Argentina resulte derrotada militarmente, pero no humillada, obteniendo algún tipo de satisfacción respecto a las Malvinas. En efecto, la derrota implica una disminución de su potencial militar frente a Chile, a la vez que una satisfacción en el conflicto con Gran Bretaña evita que vuelque sus frustraciones hacia nuestro país.

Nuestra política de neutralidad en el conflicto anglo-argentino persiguió, precisamente, evitar que nuestro estricto apego al derecho ocasione en el vecino país un resentimiento mayoritario que pueda ser utilizado en contra nuestra con posterioridad a la crisis malvinense. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982a, p. 20)

La posición de neutralidad chilena había tenido también otros aspectos positivos para Chile, al

coincidir su postura con las de Europa y Estados Unidos. Con ello, sería más fácil que entendieran la postura chilena frente al Beagle y posibilitaba un mejoramiento de las relaciones. En lo negativo, la crisis de la OEA había creado “una amplia corriente de carácter más bien emotiva, anti-jurídica, anti-norteamericana y pro-argentina, que buscaría una reorientación del Sistema Interamericano” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982a, p. 16). Ello podía hacer prever un intento de reconfigurar el sistema interamericano, excluyendo a Estados Unidos y reintegrando a Cuba, lo que era contrario a los objetivos de la política exterior de Chile. También hubo preocupación por el acercamiento de Perú con Argentina, con la posibilidad de una coordinación castrense entre Lima y Buenos Aires, que no podía tener otro fin que el de contener a Chile. Ello hacía necesario un mayor entendimiento con otros países de la región, particularmente Brasil.

Para conocer el pensamiento militar, nos basamos en los documentos titulados “Síntesis de la situación político-estratégica de la comunidad de inteligencia de las FF.AA. a S.E. el Presidente de la República”. Entre la inteligencia militar hubo una posición pesimista respecto a cómo la guerra afectaría a la relación bilateral, tanto porque la acción argentina representaba otro golpe al derecho internacional como porque en la opinión pública del país vecino se había establecido la idea de una colusión entre chilenos y británicos en contra de sus intereses. Al igual que los diplomáticos, los militares estimaban que:

una derrota militar de Argentina no es indiferente a Chile. Esto es especialmente válido si se toma en cuenta que la lógica de la conducta transandina indicaba que nuestros territorios australes sufrirían una acción semejante a la de las islas Falklands. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982b)

De ganar Argentina, era esperable que esa misma estrategia fuera usada contra Chile. Existía una perspectiva más negativa que los diplomáticos, puesto que se consideraba que “el efecto

económico-militar que tenga el conflicto de las Falklands-Georgias retrasará pero no anulará cualquier plan de agresión contra Chile que tenga la Casa Rosada” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982c).

Se estimaba que los argentinos solo respetaban la fuerza, por lo que “no habrá posible solución para cualquier diferendo chileno-argentino mientras Buenos Aires perciba que tiene superioridad militar sobre Chile” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982d). No se esperaba que dejaran su actitud en caso de una derrota, puesto que el pueblo argentino había sido educado durante 35 años en que eran una gran potencia regional y bioceánica, por lo que sus efectos no serían borrados con facilidad. Ni siquiera un gobierno civil mejoraría las relaciones con Chile, porque se preveía como inestable y derivaría nuevamente en un gobierno militar agresivo.

Había particular temor porque el conflicto permitiese elaborar un entendimiento de Argentina con Perú, Bolivia y la Unión Soviética, todas relaciones que eran altamente perjudiciales a los intereses chilenos. A ello se debía responder con un mejoramiento de los lazos de Santiago con Washington y Londres. Particularmente, el temor de que los soviéticos aprovecharan el conflicto parecía como una obsesión de los militares, que percibían que “nuestro rival geopolítico contará con la alianza de nuestro enemigo ideológico. El resultado de este entendimiento constituye en sí mismo una amenaza permanente a la supervivencia chilena” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982d).

El comportamiento de los otros países de la región también fue considerado como peligroso para Chile, pues demostraba que estos reaccionaban con “una postura emocional e irreflexiva sobre la verdadera dimensión de los valores en juego” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982d). Por ello, Chile no podía esperar la cooperación de la OEA en caso de que fuera agredido por un vecino, pues ignorarían completamente un razonamiento de derecho y se inclinarían por las emociones.

Por todo lo anterior, convenía el mantenimiento de la soberanía británica sobre las islas: “El precio que habría que pagar por la posesión [sic] Argentina de las islas Falkland es demasiado alto para Chile en el terreno estratégico. De esta forma parecería razonable pensar que a Chile le conviene asegurar la permanencia británica en las islas y al mismo tiempo, ganarse por primera vez en muchos años, el apoyo de un sistema político europeo y así asegurarse una fuente de armamento permanente” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1982e).

Pinochet se inclinaba claramente por la percepción de los militares. Muestra de ello es una conversación que tuvo con Vernon Walters, embajador itinerante de Estados Unidos, en la que Pinochet dijo que, de no haber sido las Malvinas, los argentinos habrían atacado a Chile. También le manifestó su particular preocupación por la actitud de Bolivia y Perú en apoyo a Argentina, pues pensaba que algún día estos países le pedirían ayuda a Buenos Aires para declararle la guerra a Chile. También puso en guardia a Walters de no creer las promesas argentinas de que no recibirían material soviético, pues podrían enviarlo por un tercer país, como Cuba o Perú (Walters, 1982).

Como se observa, diplomáticos y militares compartían muchos presupuestos y preocupaciones al evaluar el conflicto del Atlántico Sur. La principal diferencia se daba en que los militares exacerbaban el peligro militar, casi al punto de llegar a ser catastrofistas. Había una permanente percepción de amenazas militares, que no se limitaba solo a Argentina (como hacían los diplomáticos). En cambio, la Cancillería se preocupaba también por otras consecuencias de la guerra, sobre como quedaría posicionado Chile en el sistema internacional, puesto que había mostrado coincidencias con la posición de los países occidentales pero quedaba aislado en América Latina.

CONCLUSIONES

En la introducción planteamos como hipótesis que el gobierno chileno desarrolló una política doble, una diplomática y otra militar, que actuaban con autonomía. La revisión de los antecedentes nos permite demostrar que el Estado de Chile no actuó como actor unitario. Como plantea Allison, la concreción de una política gubernamental no es la decisión de un único individuo, sino un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos, los cuales no actúan según una estrategia consensuada, sino que de acuerdo a variadas concepciones sobre fines nacionales, organizacionales y hasta personales (Allison, 1971, p. 144).

En este caso de estudio es de destacar no solo la existencia de dos estrategias paralelas, la de los diplomáticos (una neutralidad sustentada en principios jurídicos) y la de los militares (apoyo secreto a Gran Bretaña mediante información y movilización de tropas), sino también el que se haya seguido adelante con ambas, sin que el posible decisor final, en este caso Pinochet, se decidiera por desechar alguna de estas líneas de acción.

Aunque independientes, ambas estrategias tenían cierto nivel de complementación, pues su objetivo era cooperar en una derrota argentina, ya que, junto a la colaboración de los militares con los británicos, los diplomáticos chilenos buscaban desprestigiar con gran sutileza la posición argentina al presentarla como contraria a los principios del derecho internacional. Pero la independencia de tales estrategias provocó también choques, puesto que la diplomacia chilena tuvo que desmentir continuamente las acusaciones y rumores de una colaboración chileno-británica. La fuerte reacción de la Cancillería en el caso del helicóptero Sea King ayudó a evitar que el incidente dañara la posición chilena.

Ello demuestra la existencia una autonomía y hasta un cierto nivel de competencia entre burocracias, al considerar cada una que tenían

las mejores capacidades para resolver la situación (Halperin, 1974, pp. 51-54). La particularidad de este caso se da en que la Cancillería actuaba a oscuras, puesto que desconocía la profundidad de la colaboración de los militares con Gran Bretaña, viendo sus efectos en forma indirecta, como cuando Pinochet revirtió sus esfuerzos por condicionar un voto a favor de Argentina en el TIAR.

Una vez concluida la guerra, se mantuvo la competencia entre las perspectivas diplomática y militar, pero la primera empezó a ganar terreno y a dominar la postura chilena sobre las Malvinas. Sobre el tema de la soberanía, la Cancillería recabó de su dirección jurídica una opinión que concluyó la superioridad de los títulos argentinos en las Malvinas, debido a la aplicación del *uti possidetis*, salvo en lo que se refiere a sus dependencias. Por ello, se comenzó a apoyar la postura argentina en los foros multilaterales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p. 6). También aquí había otro interés, la de mejorar las relaciones con el vecino, tan afectadas por el conflicto del Beagle y la neutralidad chilena durante la guerra.

No obstante, este reconocimiento a los derechos argentinos sobre las islas no agradaba al ministerio de Defensa, que estimaba que Argentina adquiriría una posición de superioridad en el Atlántico Sur en caso de obtener las islas. Como fórmula para equilibrar los intereses de ambos ministerios, se llegó al acuerdo de reconocer que Argentina tenía “derechos preferentes” sobre las islas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f., p. 7), lo que causó mucha molestia en el país vecino, que deseaba que se le reconocieran sus derechos a secas (La Tercera, 9 de abril de 1989). Esta tensión duraría mientras se mantuvo el régimen militar, pero con el retorno a la democracia se adoptó una política de expreso apoyo a la posición argentina respecto a las Malvinas (Rodríguez-Elizondo, 2012).

REFERENCIAS

- Allison, G. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown, and Company.
- Arancibia, P. y Maza, I. (2003). *Matthei: mi testimonio*. Tercera-Mondadori.
- Archivo Prisma. (2 abril de 1982). AV-4900 [Auxiliares para 60 minutos: 2 de abril, Galtieri sale al balcón ante una multitud reunida] [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=70ZsgT-n3KM>
- Bellemans, L. (2000). *Análisis de la posición de Chile durante la Guerra de las Falklands/Malvinas* [Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile].
- Castro, C. (2006). *Las relaciones vecinales de Chile y la guerra del Atlántico Sur*. Editorial Mare Nostrum.
- Cortés, M. (2022). La diplomacia multilateral de Estados Unidos durante el Conflicto del Beagle. *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, 13(1), 22-44.
- Edwards, S. (2016). *My Secret Falklands War*. Book Guild Publishing.
- Ejército Argentino. (10 de mayo de 1983). *Análisis Global del conflicto Malvinas, EMC*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ar_ea_cem_cde_03_07.pdf
- Embajada del Reino Unido en Santiago. (28 de abril de 1982). *UKE Santiago telegram 182 to FCO (2110Z) ("Falklands/Chile/OAS") [MFA source says Pinochet overruled his MFA to insist Chile abstain on upcoming Argentine resolution at OAS, regarding Galtieri as having no future]*. <https://www.margarethatcher.org/document/219728>
- Freedman, L. (2004). *The official history of the Falklands Campaign, Volume 2: War and diplomacy*. Routledge.
- FRUS. (1988). *Foreign Relations of the United States 1981–1988. Volume XIII. Conflict in the South Atlantic, 1981–1984*. Department of State.
- Halperin, M. (1974). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Rowman & Littlefield.
- Manzano, K. (2021). La disputa por el canal del Beagle y sus consecuencias geopolíticas para la zona austral-antártica. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(35), 799-815. <https://doi.org/10.21830/19006586.786>
- Martinic, I. (2022). *Patagonia vigilada: Chile en la Guerra de las Malvinas-Falklands*. Ril Editores.
- Maza, S. (2017). *Thinking about history*. University of Chicago Press.
- Ministerio de Defensa de Argentina. (1984a). *Causa N° 59 - Juzgamiento de las presuntas infracciones previstas en el CJM señaladas en el informe del CAERCAS. Vol. 4*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ar_ea_cem_csf_01_04.pdf
- Ministerio de Defensa de Argentina. (1984b). *Causa N° 59 - Juzgamiento de las presuntas infracciones previstas en el CJM señaladas en el informe del CAERCAS. Vol. 5*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ar_ea_cem_csf_01_05.pdf
- Ministerio de Defensa de Argentina. (1984c). *Causa N° 59 - Juzgamiento de las presuntas infracciones previstas en el CJM señaladas en el informe del CAERCAS. Vol. 47*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ar_ea_cem_csf_03_17.pdf

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (s.f.). *Unidad documental simple 37-2-14 - [Antecedentes básicos de la Guerra de las Malvinas]*. Archivo Institucional Alberto Hurtado, Fondo 1 – Presidente Patricio Aylwin Azócar. <https://archivopatrimonial.uahurtado.cl/index.php/antecedentes-basicos-de-la-guerra-de-las-malvinas>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (1982a, 10 de junio de 1982). *Apreciación político-diplomática. Alcances del conflicto anglo-argentino*. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo Organismos Internacionales, Vol. 1011.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (1982b, 14 de abril de 1982). *Síntesis de la situación político-estratégica de la comunidad de inteligencia de las FF.AA. a S.E. el Presidente de la República*. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo Ministerios, Defensa, vol. 649.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (1982c, 28 de abril de 1982). *Síntesis de la situación político-estratégica de la comunidad de inteligencia de las FF.AA. a S.E. el Presidente de la República*. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo Ministerios, Defensa, vol. 649.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (1982d, 12 de mayo de 1982). *Síntesis de la situación político-estratégica de la comunidad de inteligencia de las FF.AA. a S.E. el Presidente de la República*. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo Ministerios, Defensa, vol. 649.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (1982e, 9 de junio de 1982). *Síntesis de la situación político-estratégica de la comunidad de inteligencia de las FF.AA. a S.E. el Presidente de la República*. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo Ministerios, Defensa, vol. 650.
- Morales, M. J. (2012). *Malvinas: la guerra de los neutrales*. Ediciones Continente.
- Oyarzun, A. (1983). *Guerra en las Falklands*. Editorial Cumbres.
- Rodríguez-Elizondo, J. (2012). Guerra de Las Malvinas: 30 años después. *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado*, (2), 123-149. <https://doi.org/10.5354/0719-5516.2012.31004>
- Sanfuentes, F. (1992). The Chilean Falklands Factor. En A. Danchev, (ed.) *International perspectives on the Falklands conflict: A matter of life and death* (pp. 67-84). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-21932-2_4
- Sanhueza, R. (2013). Desbrozando mitos: América Latina y Chile ante la guerra del Atlántico Sur. *Revista política y estrategia*, (122), 59-78. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i122.81>
- Sznajder, M. (2022). El rol de Chile en la Guerra de Malvinas. En M. Moloeznik y J. G. Paz (Coord.), *A 40 años de la Guerra de Malvinas: una mirada diferente* (pp. 281-299). Escuela Nacional de Inteligencia.
- Tripodi, P. (2003). General Matthei's revelation and Chile's role during the Falklands War: A new perspective on the conflict in the South Atlantic. *The Journal of Strategic Studies*, 26(4), 108-123. <https://doi.org/10.1080/0141-2390312331279708>
- Valdés, B. P. (2017). Guerra, diplomacia, inteligencia y equilibrio de poderes: una interacción compleja. *Tiempo y Espacio*, (38), 4-22. <https://doi.org/10.22320/rte.vi38.3388>
- Vassallo, M. S. (2022). Malvinas: voces de la plaza: Los discursos de Galtieri y los pronunciamientos de los manifestantes en las movilizaciones masivas a la Plaza de Mayo el 2 y el 10 de abril de 1982. *Aletheia*, 12(24). <https://doi.org/10.24215/18533701e123>

- Videla, E. (2007). *La desconocida historia de la mediación papal: diferendo Austral Chile/Argentina 1977/1985*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Villar, A. (2016). *Autonomy and Negotiation in Foreign Policy*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-57275-2>
- Walters, V. (1982, 13 de mayo). *Memorandum of Conversation. Freedom of Information Act*. <https://foia.state.gov/scripts/pdf.js/web/viewer.html?File=\DOCUMENTS\StateChile3\00006058.pdf>
- West, N. (1997). *The Secret War for the Falklands: The SAS, MI6, and the War Whitehall Nearly Lost*. Warner Books.
- Yofre, J. B. (2011). *1982: Los documentos secretos de la guerra de Malvinas/Falklands y el derrumbe del proceso*. Sudamericana.

Conversatorio: Quiebre de la Democracia en Chile: 50 años después Presentación de Arturo Valenzuela Bowie en el Conversatorio: Quiebre de la Democracia en Chile: 50 años después.

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.216>

22 de agosto de 2023, Universidad Alberto Hurtado.

A mí me tocó escribir un trabajo sobre el quiebre de la democracia de 1973 en Chile. Eso es lo que me pidieron mis profesores. Cuando yo ya había hecho este trabajo y teníamos una reunión importante para discutir sobre el tema en la Yale University en noviembre del 73, el 11 de septiembre de 1973 me llaman por teléfono porque ocurrió el golpe. Me dicen: “Arturo, ya no puedes escribir el trabajo que hiciste. Vas a tener que apurarte y escribir algo sobre el quiebre de la democracia en Chile del 73, así que cuando vengas a la reunión de noviembre, dínos qué tipo de cosas vas a ver”. Por suerte me había ganado una beca y estuve un año en Chile en el 74. Tuve el privilegio y el honor de poder entrevistar a mucha gente, a todos los actores importantes, incluyendo expresidentes y ministros del interior que todavía estaban en Chile, aunque muchos tuvieron que salir por la represión del sistema militar que se estableció en ese momento.

Entonces, es desde allí que surge mi trabajo sobre el quiebre de la democracia. Lo que quiero compartir con ustedes hoy día es sencillamente por qué se rompe la democracia. Es cierto que hay una polarización muy fuerte y la polarización es bastante dramática, pero ¿por qué se preocupa Estados Unidos? En ese momento, cuando fue elegido Allende. No con el quiebre, sino cuando fue elegido, ¿por qué se preocupa Estados Unidos? No tanto por lo que estaba pasando en Chile, sino por el precedente que podría haber. Según el gobierno de Nixon, con Kissinger a cargo del Consejo de Seguridad de la Casa Blanca –puesto que yo tuve después en el gobierno del presidente Clinton–, Estados Unidos no puede soportar que en una democracia se elija un gobierno comunista por la irresponsabilidad de su pueblo. Y es entonces que empieza la maniobra de Estados Unidos por tratar de impedir, primero, que Allende llegara al poder y, más tarde, estuvo bastante involucrado –esto lo dice la historia– en el propio golpe militar.

Bueno, ¿cuáles son las lecciones fundamentales? Se requieren instituciones importantes, si somos todos politólogos, politólogas, especialistas en administración pública y todo lo demás, “el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo” en la famosa frase de Lincoln, requiere de instituciones políticas importantes y fuertes, requiere de un parlamento que efectivamente pueda funcionar bien.

Yo, después de escribir el libro sobre el quiebre de la democracia, empecé a plantear casi de inmediato que, si hubiese sido un gobierno parlamentario el gobierno de Chile en ese momento, probablemente no habría ocurrido un golpe de estado, porque efectivamente se habría acabado, digamos, la mayoría para gobernar y habría tenido que irse a una elección en ese momento, pero no había esa salvedad. Yo estudié muy a fondo el hecho de que habían muchos sectores y el propio presidente Allende que estaban

1 Exposición realizada el 22 de agosto de 2023 en conversatorio organizado por Departamento de Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado y el Centro para Estudios Latinoamericanos (CLAS) de la Universidad de Georgetown con motivo de la conmemoración de los cincuenta años del golpe de Estado en Chile. Dirección de acceso al conversatorio completo en <https://www.youtube.com/watch?v=pkW5PdsVGgU>

2 Politólogo y académico chileno-estadounidense, director del Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Georgetown. Ha sido además subsecretario de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos bajo la presidencia de Barack Obama, así como director superior de Asuntos interamericanos del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca en el segundo periodo del presidente Bill Clinton.

buscando una salida consensuada. No es cierto que quería tratar de seguir adelante con un proyecto radicalizado, eso es completamente falso. Incluso le pide a su ministro del interior, Briones, que se contemple la posibilidad de hacer un plebiscito, un plebiscito que si él lo perdía, se iba, pero obviamente eso no estaba contemplado en la Constitución. No solo eso, sino que también pidió apoyo a mucha parte de la oposición, entre ellos a los exsocios que le permitieron que fuera elegido en la elección del 70, que fue la Democracia Cristiana. Le piden que dé garantías de que efectivamente no se radicalizara más el gobierno en ese momento, y es por eso que Salvador Allende nombra a ministros militares para darle la garantía a los otros, pero en ese momento no se empezó a aceptar eso porque se venían encima las elecciones parlamentarias y, en ese momento, el centro que lo había apoyado –predominantemente la Democracia Cristiana– se distancia de la Unidad Popular por la preocupación que tenían de que les iba a ir muy mal en la elección del Congreso. Entonces, estas cosas intervienen y eso lleva al desenlace que ocurre.

A ver, ¿qué es lo que se necesita para el día de hoy? Hay una frase famosa de un teólogo muy importante en Estados Unidos, Reinhold Niebuhr, que dice lo siguiente: “Man’s capacity for justice makes democracy possible, but man’s inclination to injustice makes democracy necessary”. La capacidad que tiene el hombre, o las ciudadanías en general, de hacer justicia permite que la democracia surja, pero la capacidad que también tiene la ciudadanía de hacer injusticias, la hace necesaria. Entonces la democracia en realidad es el tipo de sistema que se requiere. Se requiere el reconocimiento de que toda sociedad tiene divisiones importantes, que toda sociedad tiene puntos de vista importantes, pero que toda sociedad requiere que las reglas del juego sean aptas para representar a todas y todos. Al mismo tiempo a las instituciones mismas del gobierno, y que permitan efectivamente lo que se requiere, que son mecanismos para llegar a acuerdos a pesar de que puedan haber diferencias de fondo, incentivos políticos para la cooperación para el trabajo conjunto a pesar de las posibles diferencias. Esa es la clave. El famoso historiador que trabajó directamente en la Casa Blanca con Kennedy, Arthur M. Schlesinger Jr., tiene un libro que se llama *The Vital Center*, El Centro Vital. O sea, se requiere que efectivamente haya una posibilidad de la creación de un centro, y las instituciones mismas debieran incentivar la posibilidad de crear incentivos conjuntos.

Voy a terminar con esto: ¿qué se necesita? Se necesitan partidos políticos fuertes. Los partidos políticos fuertes son importantísimos porque, si estamos hablando de democracia representativa, obviamente tienen que haber canales importantes para representar la voluntad de distintos sectores con puntos de vista distintos hacia las esferas del poder donde se tienen que ir generando las políticas públicas, pero en beneficio de todas y todos. Eso es bien importante.

Segundo: tengan cuidado. No se metan con plebiscitos, referéndums, y ese tipo de cosas, porque esas leyes son el instrumento, como se vio en Chile en el primer plebiscito del gobierno militar el 78. ¿Qué dice el primer plebiscito del 78? Yo apoyo al general Pinochet en defensa del país de todas las críticas y amenazas extranjeras, algo así. Olvídense de los plebiscitos porque son los instrumentos de los dictadores, de los absolutistas, los que se creen los gobernantes salvadores, el Mesías. Cuidense de los mesías. Las instituciones tienen que funcionar bien.

Yo tengo una crítica muy fuerte a dos cosas, una es en el momento de hoy, pensando en que estamos en un proceso de generación de una Constitución nueva, estoy preocupado de dos cosas. Primero, el Parlamento tiene que ser un parlamento que tenga facultades importantísimas. El desprestigio de los partidos resulta cuando un parlamento no puede funcionar, las grandes reformas que se hicieron en Chile se hicieron porque estaban en el Parlamento y uno no puede tener un parlamento que efectivamente está ahí solamente para que el Ejecutivo le mande cosas y tenga que aprobarlas sin la posibilidad de que haya una injerencia de todos los que efectivamente votaron por partidos, que tienen también una responsabilidad importante en el parlamento. El Parlamento tiene que tener sus funciones claves, abajo con el hiperpresidencialismo; en otras palabras, eso es lo que desprestigia los partidos y al propio parlamento, así que olvidémonos de hiperpresidencialismo.

Segundo, yo tengo una propuesta que la he compartido con el consejo constitucional, que es la siguiente. Probablemente la peor cosa que se hizo en casi toda América Latina fue pensar que la segunda vuelta electoral contribuye, así como un parlamento debilitado, a un problema de presidencias de lo que yo llamo de doble minoría, de las que ya llevamos como 24 o 25. Con lo que pasó en Ecuador hace poco, de presidentes y presidentas que no han terminado su gestión de gobierno, ¿por qué no pueden terminar su gestión de gobierno? Porque no tienen apoyo en el Parlamento. Y cuando llegan a la presidencia después de una segunda elección, se creen presidentas de todos los ciudadanos o presidentes de todos los ciudadanos. Entonces, la segunda reforma es acabar primero con el hiperpresidencialismo; la segunda reforma es que tiene que haber una segunda vuelta, pero esta se tiene que hacer como se hacía en Chile en otra época, con el gobierno de Allende, y esa es efectivamente en el Parlamento. La segunda vuelta se hace en el Parlamento, pero a diferencia del Chile de 1970, cuando Allende consigue un 36,4% de la votación y Alessandri consigue un 34,8%; o sea, una diferencia del uno por ciento y pasa al Parlamento. Efectivamente, si no hubiera sido por la Democracia Cristiana, ya que la Democracia Cristiana podría haber votado por Alessandri y habría salido él presidente y no Allende. A diferencia de esa situación, cuando pasa al Parlamento para la segunda vuelta, la primera mayoría tiene 10 días para crear programa de gobierno y nombrar gabinete; y si la primera mayoría no lo puede lograr, –pensemos lo que está pasando en Ecuador hoy día o lo que está pasando en Argentina–, la segunda mayoría entonces tendría la posibilidad de crear programa y gabinete. Y si, por alguna razón, no le va bien a la segunda mayoría, la tercera tendría también esa posibilidad. Yo les garantizo lo siguiente: que probablemente la primera mayoría, o por lo menos la segunda mayoría, ya tendría la capacidad de poder generar gobiernos de coalición desde antes, porque todos los incentivos políticos con esta reforma irían en la dirección de ver cómo conformar un gobierno desde antes de la primera vuelta; olvidémonos de la segunda vuelta y de dividirse todos. Lo peor de la segunda vuelta es lo siguiente: pasa lo que pasó en Perú y también en muchos otros países, incluso Chile. Cuando se elige entre Ollanta Humala de extrema izquierda y Keiko Fujimori de extrema derecha, ¿quiénes estaban en el medio? Pedro Pablo Kuczynski, el expresidente Toledo, Castañeda, el alcalde de Lima. Estos eran los moderados del centro, y ¿por qué no llegaron ellos? Porque cada uno de ellos creía que llegaba a la segunda vuelta. El problema con el sistema actual es que los incentivos para los que son más afines no son para acordar una elección donde irían juntos, sino que se dividen entre ellos mismos, y eso contribuye efectivamente a desmerecer a los partidos y a debilitar a los partidos.

Con la reforma que yo les propongo a ustedes, y que se las propuse también al Consejo, eso no pasaría porque la segunda vuelta efectivamente sería una vuelta donde los extremos no podrían llegar. Los extremos no podrían llegar porque ya se conformarían alianzas y coaliciones necesarias para gobernar entre todos, donde se puedan llegar a acuerdos en bien de toda la ciudadanía, que es algo fundamental en la democracia representativa que nosotros buscamos hoy en día.

Muchas gracias.