

NÚMERO 53
JUNIO 2023 - SEPTIEMBRE 2023

ISSN 1699 - 3950
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 6ª Convocatoria (2019)
Válido hasta: 22 de julio de 2023

RELACIONES INTERNACIONALES

NÚMERO ABIERTO

REDACCIÓN • CONSEJO EDITOR

REDACCIÓN • EDITORIAL TEAM

Director: Diego Sebastián Crescentino

Sergio Caballero Santos
Ana Isabel Carrasco Vintimilla
Cristina Castilla Cid
Juan Andrés Gascón Maldonado
Andrés Gómez Molina
Cristina González Orallo
Sergio González Pérez
Rebeca Giménez González
María Juárez Camacho

Teresa Martínez Ruiz
Andrés Mendioroz
Ana Olmedo Alberca
Francisco Javier Peñas Esteban R.I.P.
Rocío Pérez Ramiro
Xira Ruiz
Matthew Robson
Itziar Ruiz-Giménez Arrieta
Victoria Silva Sánchez

Eduardo Tamayo Belda
Martyrna A. Wierzbicka

CONSEJO ASESOR • ADVISORY BOARD

Celestino del Arenal Moyúa

Universidad Complutense
de Madrid, España

Gennaro Avallone

Università degli Studi di Salerno, Italia

William Bain

National University of Singapore

Jens Bartelson

Lund University, Suecia

Didier Bigo

King's College, Reino Unido

J. Peter Burgess

Ecole Normale Supérieure, Francia

Heriberto Cairo

Universidad Complutense
de Madrid, España

Alessandra Corrado

Università della Calabria, Italia

Mark Duffield

University of Bristol, Reino Unido

Flavia Freidenberg

Universidad Nacional Autónoma
de México, México

Antonia García Castro

Université Paris-Ouest Nanterre, Francia

Caterina García Segura

Universitat Pompeu Fabra, España

Xavier Guillaume

Rijksuniversiteit Groningen, Países Bajos

Stefano Guzzini

Uppsala University, Dinamarca

Lene Hansen

University of Copenhagen

Heidi Hudson

University of the Free State, Sudáfrica

Jef Huysmans

Queen Mary University of
London, Reino Unido

Richard Jackson

University of Otago, Nueva Zelanda

Andrés Malamud

Universidade de Lisboa, Portugal

Pedro Antonio Martínez Lillo

Universidad Autónoma de Madrid, España

Carlos R. S. Milani

Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Brasil

Jason W. Moore

Binghamton University - State University
of New York (SUNY), Estados Unidos

Astrida Neimanis

University of Sydney

Detlef Nolte

German Institute of Global and
Area Studies, Alemania

Karlos Alonso Pérez de Armiño

Universidad del País Vasco, España

Leticia de Abreu Pinheiro

Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Brasil

Cintia Quiliconi

FLACSO - Ecuador

Pía Riggiozzi

University of Southampton, Reino Unido

Mónica Salomón

Universidade Federal de
Santa Catarina, Brasil

Laura Sjoberg

University of Florida, Estados
Unidos y Royal Holloway University
of London, Reino Unido

Francesco Strazzari

Sant'Anna Scuola Universitaria
Superiore Pisa, Italia

Arlene B. Tickner

Universidad del Rosario, Colombia

João Titterington Gomes Cravinho

Universidade de Coimbra, Portugal

Harmonie Toros

University of Kent, Reino Unido

Diana Tussie

FLACSO - Argentina, Argentina

Sara Mabel Villalba Portillo

Universidad Católica Nuestra
Señora de la Asunción, Paraguay

Ayşe Zarakol

University of Cambridge, Reino Unido

Licencia:

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando

se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

Relaciones Internacionales

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica

Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

Universidad Autónoma de Madrid, España

<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales> | ISSN 1699 - 3950

facebook.com/RelacionesInternacionales

twitter.com/RRInternacional



NÚMERO ABIERTO

Coordinación: Ana OLMEDO ALBERCA
Número 53 • Junio 2023 - Septiembre 2023

ÍNDICE

● EDITORIAL

5-9 *Número Abierto*

● ARTÍCULOS

11-30 Nina BARROUIN
Derechos humanos, tortura y sistema penitenciario: un análisis del caso de Río de Janeiro a la luz de los parámetros establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

31-48 Karla ZAMBRANO
Crisis climática, mujeres y menores: entre la vulnerabilidad y la protección urgente de sus derechos. Miradas desde el continente europeo

49-70 Clara Musto
El rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay

71-90 Antonio Pedro MARIN MARTINEZ
Los Sistemas de Armas Autónomos Letales y el Derecho Internacional Humanitario en la Guerra de Ucrania

91-110 Daniel BLINDER y Maximiliano VILA SEOANE
Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina

111-130 María Teresa MULA SÁNCHEZ, Milagros DE TORRES FERNÁNDEZ y Ana María MOLINA GARCÍA
Vino y Relaciones Internacionales: enodiplomacia

131-156 Carlos Manuel REYES SILVA y Samantha Renee VILLA GONZALEZ
De las relaciones inter-imperiales al arribo de Turkish Airlines: un mapeo de encuentros entre México y Turquía

● RESEÑAS

157-160 Rodrigo VENTURA DE MARCO
Reseña de Magnani, E. y Barreto, M. (Eds.) (2020). Puntos axiales del sistema de defensa argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional. UNR Editora, 244 p.

NÚMERO ABIERTO

Coordinación: Ana OLMEDO ALBERCA
 Número 53 • Junio 2023 - Septiembre 2023

ÍNDICE

- 161-164** Rebeca GIMÉNEZ GONZÁLEZ
Reseña de Molinero, Y. (2022). El medioambiente en las Relaciones Internacionales. Editorial Síntesis, 170 p.
- 165-167** Fernando GUTIÉRREZ-CHICO
Reseña de Zákřavský, J. (2021). Cycling Diplomacy. Undemocratic Regimes and Professional Road Cycling Teams Sponsorship. Peter Lang, 156 p.
- 169-172** Carlos ESCRICH VELÁZQUEZ
Reseña de Bevins, V. (2021). El método Yakarta. La cruzada anticomunista y los asesinatos que moldearon nuestro mundo. Capitán Swing, 402 p.
- 173-175** Hugo NEVES PÉREZ
Reseña de Aldecoa, F. y Guinea Llorente, M. (Eds.) (2023). Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023: propuestas desde la sociedad civil. Editorial Catarata, 592 p.

POLÍTICA EDITORIAL • ENVÍO DE MANUSCRITOS • INDICES • NÚMEROS PUBLICADOS

177-189

Número Abierto

Desde el surgimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina académica, los debates que han caracterizado su propio desarrollo han experimentado un constante proceso de evolución y transformación. Hasta la década de los noventa, el paradigma positivista que protagonizaba el discurso científico aportaba una visión única del panorama internacional basado en el racionalismo, el estatocentrismo y el materialismo. La eclosión del cuarto debate —también conocido como *giro constructivista* o *revolución posbehaviorista*—, conllevó la irrupción de nuevos presupuestos ontológicos y epistemológicos. En el momento actual, corrientes teóricas como el constructivismo, los feminismos críticos, el posmodernismo, el poscolonialismo o la teoría crítica, pese a sus respectivas divergencias, cuestionan las posiciones hegemónicas, inclinándose en su lugar por una ontología mayoritariamente holística, idealista y epistemológicamente reflectivista.

Atendiendo a Halliday¹, el desarrollo del cuarto debate resulta indisociable de los procesos de cambio que se estaban viviendo, tanto en el plano teórico como en el empírico. En un contexto marcado por la crisis de la modernidad y el cuestionamiento de la filosofía de la ciencia, las ciencias sociales atraviesan un momento de controversia a causa de la concepción de la realidad como un fenómeno social. En el seno de las Relaciones Internacionales, este momento coincidió con el descrédito de los enfoques neorrealistas y neoliberales, ante su incapacidad de pronosticar los hechos acontecidos al término de la Guerra Fría. Todo ello ayuda a evidenciar la porosidad de las fronteras epistémicas, apuntando a la multidisciplinariedad como la aproximación más adecuada para conocer la realidad internacional.

El cuarto debate también entraña una fuerte dimensión normativa. El heterogéneo conjunto que puede agruparse bajo el paraguas de las teorías críticas aboga por diversificar el objeto de estudio más allá de las causas de la guerra. Asimismo, reivindica el papel que la producción académica debe desempeñar en desenmascarar las relaciones de poder que operan tanto en la propia disciplina, dominada hasta el momento por voces anglófonas, como en la esfera internacional fuera de ella, aportando instrumentos conceptuales que faculten un cambio.

Esta visión emancipadora coincide con el compromiso del Equipo Editorial de *Relaciones Internacionales* por incentivar el análisis de lo internacional desde una perspectiva interparadigmática. El número 53 de la revista *Relaciones Internacionales* se compone de siete artículos, originales e inéditos, y cinco reseñas, que reflejan la heterogeneidad de temáticas y enfoques presentes en la disciplina.

¹ Halliday, F. (2002). Las relaciones internacionales en un mundo en transformación (p. 38). Los Libros de la Catarata.

El artículo que abre el número pertenece a Nina Barrouin y se titula *Derechos humanos, tortura y sistema penitenciario: un análisis del caso de Río de Janeiro a la luz de los parámetros establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Barrouin parte de los parámetros fijados por la ONU y la OEA para estudiar la vinculación entre el racismo y las prácticas de castigo en el sistema penitenciario en la región de Río de Janeiro, Brasil. La autora analiza la conexión entre la violencia ejercida contra las personas privadas de libertad, en su mayoría racializadas, y la cultura esclavócrata colonial contra las poblaciones negras e indígenas. En el marco del debate terminológico que se produce en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos entre la aplicación de *tortura* y *malos tratos*, Barrouin argumenta que el hacinamiento y sus consecuencias sobre el estado físico y psíquico de la persona alberga propiedades que son características de la tortura, lo que supone una violación sistemática de derechos humanos por parte del Estado brasileño. Más aún, la autora hace hincapié en la manera en que este estado de encarcelamiento repercute sobre las mujeres y personas transgénero.

A continuación, el artículo de Karla Zambrano aborda uno de los riesgos transnacionales que mejor ilustra la necesidad de un acercamiento desde los distintos campos del conocimiento. En *Crisis climática, mujeres y menores: entre la vulnerabilidad y la protección urgente de sus derechos. Miradas desde el continente europeo*, la autora, desde el feminismo postcolonial y partiendo de las contribuciones de Mohanty, se sirve de la visión *iusinternacionalista* y de la evidencia científica con un doble propósito: atribuir los efectos del calentamiento global antropogénico en las mujeres y la población infantil, al tiempo que precisar la postura de la comunidad internacional al respecto desde un punto de vista crítico y comprometido con los derechos humanos. Zambrano pone de manifiesto la singular y múltiple incidencia del cambio climático sobre las mujeres y la población infantil, la cual, haciéndose eco de la teoría de la interseccionalidad, se ve agravada en función de condicionantes como las circunstancias socioeconómicas, diversidad funcional, origen, raza, edad y religión, entre otros. De esta manera, la ciencia jurídica está obligada a proporcionar una respuesta urgente y global, que debe contar con los enfoques feministas y de equidad intergeneracional para proteger a las poblaciones más vulnerables al cambio climático y respetar los compromisos internacionales.

Por su parte, Clara Musto en *El rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay*, muestra el alcance del factor internacional en la regularización del cannabis en Uruguay (pero también en España y Estados Unidos) ayuda a comprender la relevancia del activismo transnacional conformado por emprendedores políticos. Así pues, las acciones de actores no estatales han demostrado ser un agente activo en el fomento de buenas prácticas, coadyuvando a la constitución de instituciones que, de acuerdo con teóricos del *path dependence*, tienden a perdurar. En el caso de la regulación del cannabis en Uruguay, la autora cita el trabajo de comunidades epistémicas como DPA, TNI, Transform o WOLA como impulsores significativos de la campaña Regulación Responsable, así como la asociación de cultivadores uruguayo AECU en la creación de “redes de élite” junto con la importante movilización de la sociedad civil.

En el cuarto artículo, titulado *Los Sistemas de Armas Autónomas Letales y el Derecho Internacional Humanitario: La Guerra de Ucrania*, Antonio Pedro Marín Martínez recoge el debate teórico que aborda la regulación de los Sistemas de Armas Autónomas Letales (SAA) en el Derecho



Internacional Humanitario. El autor expone las variaciones ocasionadas por la aparición de los SAA en el transcurso de los conflictos armados, sirviéndose del manejo que hace la Federación Rusa de los mismos, a través de ataques a objetivos de supervivencia civil (infraestructuras de electricidad y abastecimiento de agua, complejos residenciales...) en la ocupación de Ucrania. Con ello se pretende ejemplificar las posibles violaciones de los principios de distinción, proporcionalidad, precaución, necesidad militar y humanidad propios del *ius ad bellum e in bello*. Ante este horizonte, Marín Martínez se alinea con el conjunto de actores estatales y no estatales que exigen la promulgación de nuevos instrumentos jurídicos vinculantes que faculten la aplicación y adecuación del Derecho Internacional Humanitario a nuevos escenarios de uso de la fuerza cada vez más habituales.

El siguiente artículo abunda en el debate sobre la cuestión tecnológica; tal y como enuncian Daniel Blinder y Maximiliano Seoane en *Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina*, esta se ha convertido en un tema al que cada vez se presta más atención en la literatura de Relaciones Internacionales. Aún así, este trabajo busca conceptualizar un aspecto que permanece en buena medida inexplorado: las presiones realizadas por un estado sobre otros en relación con las capacidades tecnológicas de otro estado y sus efectos, particularmente entre estados del Norte y Sur Global. Para ello, se emplea como estudio de caso las presiones de Estados Unidos sobre la República Argentina, debido a su cooperación con China en el transcurso de las administraciones de Cristina Fernández (2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019), y Alberto Fernández (2019-2023). Las nociones de *coerción* y *disuasión* permanecerían ligadas a los marcos conceptuales clásicos realistas o institucionalistas y, por consiguiente, se vuelve preciso una reinterpretación que considere el uso de encuadres coercitivos, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones. Además, los autores valoran otras posibles contribuciones provenientes de miradas críticas como la teoría del sistema-mundo y perspectivas no estatocéntricas sobre el análisis del rol de los grupos de interés.

De forma contrapuesta, el siguiente artículo coloca el foco en el poder blando, específicamente en la diplomacia del vino a la hora de potenciar la proyección internacional de un estado y lograr sus objetivos a escala internacional. En *Vino y Relaciones Internacionales: enodiplomacia*, María Teresa Mula Sánchez, Milagros de Torres Fernández y Ana María Molina García plantean el novedoso concepto de enodiplomacia como un mecanismo imbricado en las modificaciones que se han dado en el tradicional método de diplomacia desde la Guerra Fría, por medio de las cuales surgen nuevas modalidades no protagonizadas exclusivamente por el estado, como la diplomacia corporativa y ciudadana, que optan por nuevas vías, apoyándose en la promoción de la cultura, el arte o, en este caso, la gastronomía. En un recorrido desde la Antigüedad al siglo XXI, las autoras referencian las múltiples ocasiones en las que el vino ha facilitado la colaboración entre actores.

El último artículo, *De las relaciones inter-imperiales al arribo de Turkish Airlines: Un mapeo de encuentros entre México y Turquía*, es autoría de Carlos Manuel Reyes Silva y Samantha Renee Villa González, y abarca las relaciones entre México y Turquía previamente a su formalización en 1928 hasta la actualidad. Siguiendo un orden cronológico, y a partir de un planteamiento propio de los estudios comparados, Reyes Silva y Villa González procuran enmendar el déficit de literatura sobre la relación entre México y Turquía, que comparten la condición de potencias

medias englobadas dentro de la asociación MIKTA, teniendo en cuenta una visión holística, la agencia y el nivel estructural junto con las coyunturas de los planos locales, regionales y globales. Es por ello que los autores van más allá de la dimensión interestatal, atendiendo a la implicación de las solidaridades con la cuestión kurda.

Ya en el apartado de reseñas, Rodrigo Ventura de Marco reseña *Puntos axiales del sistema de defensa argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*, editada por Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto. Ventura de Marco destaca el tratamiento de los distintos autores participantes, adoptando la perspectiva doméstica y sistémica, a la hora de teorizar sobre los estudios de defensa la “pequeña gran estrategia argentina”.

Retomando el problema multidimensional que conlleva el cambio climático, Rebeca Giménez González reseña *El medioambiente en las Relaciones Internacionales*, de Yoan Molinero. En la obra, la autora subraya el desarrollo que Molinero realiza sobre las contribuciones al respecto por parte de los ya citados enfoques críticos que irrumpen en la década de los ochenta, con especial protagonismo de la teoría verde, así como del proceso de creación de las principales instituciones, normas y mecanismos internacionales de regulación de la protección medioambiental. Todo ello con una clara orientación pedagógica y un lenguaje accesible.

De manera similar, el poder blando vuelve a convertirse en un elemento central en el libro *Cycling Diplomacy. Undemocratic Regimes and Professional Road Cycling Teams Sponsorship*, escrito por Jiří Zákavský y reseñado por Fernando Gutiérrez-Chico. Mediante la conceptualización de la *diplomacia del ciclismo*, se investiga el uso de equipos profesionales de ciclismo como herramienta para el fortalecimiento de la imagen exterior de un estado, usando como caso de estudio los ejemplos de Kazajistán, Rusia, Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos.

En la cuarta reseña, Carlos Escrich reseña *El método Yakarta. La cruzada anticomunista y los asesinatos que moldearon nuestro mundo*; en esta, no solo se trata el caso de Indonesia, sino también se alude a Chile, Brasil o Guatemala como otras localizaciones en las que también se empleó el método Yakarta, o la incitación por parte de Estados Unidos a la lucha violenta contra el comunismo. El método Yakarta, subraya el autor, aparte de lograr derrocar a las respectivas fuerzas de izquierda, consiguió descartar otros modelos alternativos de desarrollo, imponiendo una narrativa única.

Finalmente, Hugo Neves reseña *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023: propuestas desde la sociedad civil*, coordinada por Francisco Aldecoa y Mercedes Guinea Llorente. En la obra, los autores exploran los retos que afronta España en su futura presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 con relación al conjunto de problemáticas que enfrenta la Unión Europea de manera externa e interna. Entre ellas se hallan la transición ecológica y digital, la agenda social, los efectos de la guerra en Ucrania, así como el déficit democrático de las instituciones internas o el refuerzo de las políticas de vecindad en el Mediterráneo y los Balcanes. El autor destaca el enfoque holístico de la obra y la identificación de las metas y medidas clave tanto para Europa en su conjunto como para España (en la que constituye su quinta presidencia).

El compendio de artículos y reseñas que integran el número 53 de *Relaciones Internacionales*



otorga al número libre del año 2023 un carácter plural en cuanto a la combinación de objetos de estudio, metodologías y aproximaciones que integra. Esperamos que este rasgo suscite el interés de los lectores y las lectoras del número, y que conforme una lectura amena, al mismo tiempo que favorezca nuevas discusiones y abra la veda, como siempre nos proponemos en esta revista, a la reconsideración de aquellas premisas previamente asentadas.

Os deseamos una buena lectura





Derechos humanos, tortura y sistema penitenciario: un análisis del caso de Río de Janeiro a la luz de los parámetros establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

NINA BARROUIN*

RESUMEN

A partir de la evaluación de los parámetros establecidos por la ONU y, especialmente, por la OEA, este artículo tiene como objetivo principal desarrollar un análisis crítico, partiendo del compromiso de racializar el debate sobre tortura en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). La investigación analiza la situación del sistema penitenciario de Río de Janeiro para proponer reflexiones sobre la práctica de tortura, considerando las violaciones sistemáticas de los derechos humanos resultantes del hacinamiento. Para el desarrollo de este artículo, se realizó una investigación teórica/dogmática, una investigación cuantitativa, basada en datos producidos por organismos oficiales (análisis de datos proporcionados por el Mecanismo Estatal de Prevención y Combate a la Tortura y el Ministerio de Justicia) y una investigación testimonial (realizada con la Subcomisión de la Verdad en la Democracia-Madres de Acari). A través de la investigación bibliográfica recurrimos a los análisis que muestran la innegable conexión entre racismo y castigo en la formación del sistema de justicia brasileño, con el fin de inscribir en la realidad las discusiones y movilizaciones del concepto de tortura. Se argumenta que las actualizaciones de las prácticas de castigo y control tienen como denominador común el racismo, y que actualmente culminan en un sistema penal marcado por el encarcelamiento masivo. En ese sentido, como objetivo secundario de la investigación, se pretende contribuir con las discusiones desarrolladas sobre el tema que fortalezcan estrategias políticas para el desencarcelamiento. Para tanto, es abordada críticamente la distinción entre tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes y sus aplicaciones prácticas en el campo del derecho internacional. Después, a partir del análisis del caso Pacheco Teruel y Otros vs. Honduras, el trabajo discute cuestiones relativas al hacinamiento del sistema penitenciario a la luz de los parámetros internacionales. En la secuencia, se hace un análisis del caso de Río de Janeiro, a partir de los datos contenidos en los informes del Mecanismo Estatal de Prevención y Combate a la Tortura y de la Subcomisión de la Verdad en la Democracia-Madres de Acari. El análisis revela que las violaciones generadas por el encarcelamiento excesivo, en la región de Río de Janeiro, ocurren sistemáticamente, siendo parte constitutiva de la estructura del sistema penitenciario. La coyuntura de violaciones generadas por el hacinamiento es denunciada reiteradamente a nivel nacional e internacional, por lo tanto, se concluye que el Estado brasileño no tiene margen para alegar desconocimiento de estas violaciones. Así, se entiende que, a la luz del DIDH, el hacinamiento en las cárceles del estado de Río de Janeiro constituye, en sí mismo, una práctica de tortura. Se concluye que, a pesar de la estricta prohibición de tal práctica, existe una enorme negligencia de la sociedad en relación con las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, resultado de la cultura esclavista profundamente arraigada en el país.

PALABRAS CLAVE

Tortura; derechos humanos; raza; prisiones; Río de Janeiro.



TITLE

Human rights, torture and the prison system: an analysis of the Rio de Janeiro case in the light of the parameters established by the Inter-American Human Rights System

EXTENDED ABSTRACT

Based on the investigation of the normative parameters established by the UN and, especially, by the Organization of American States, this article's main objective is to develop a critical analysis of the concept of torture, based on the commitment to racialize this debate in the field of international human rights law. The research analyzes the situation of the Rio de Janeiro prison system to discuss the practice of torture, considering the systematic violations of human rights resulting from overcrowding. This research was developed within the scope of a partnership established between the

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.001>

Formato de citación recomendado:

BARROUIN, Nina (2023). "Derechos humanos, tortura y sistema penitenciario: un análisis del caso de Río de Janeiro a la luz de los parámetros establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 11-30.

* Nina BARROUIN,
Pontificia Universidad
Católica de Río de
Janeiro. Contacto:
nbarrouin@gmail.
com

Recibido:

16/02/2022

Aceptado:

29/01/2023

Center for Human Rights of the Law Department of PUC-Rio, with the Rio de Janeiro Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, and with the Subcomissão da Verdade na Democracia - Mães de Acari. The considerations proposed in the present study are based on the analysis of international norms and jurisprudence, the annual reports published by the Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, and the testimonies gathered by the Subcomissão da Verdade na Democracia - Mães de Acari. Through bibliographical research we turn to the analyses that show the undeniable connection between racism and punishment in the formation of the Brazilian justice system, in order to inscribe the discussions and mobilizations of the concept of torture in reality. It is noteworthy that the Brazilian penal system was constituted in reaction/ relation to the resistance movements against the processes of domination and dehumanization of black and indigenous populations. The updates of the practices of punishment and control have racism as a common denominator, and they currently culminate in a penal system marked by mass incarceration. In this regard, as a secondary objective, the research seeks to contribute to the discussions developed on the subject that strengthen political strategies for de-incarceration. To this end, the work investigates the discussions surrounding the requirements for a practice to be categorized as torture. The distinction between torture and other cruel, inhuman or degrading treatments and its practical implications in the field of international human rights law is critically addressed. The complexity surrounding the distinction between torture and any other cruel, inhuman or degrading treatment is also pointed out. It is understood that these concepts are terminologies in dispute and that the effort to distinguish the terms is often justified by a tendency to not hold the state accountable for the violations committed. Subsequently, based on the analysis of the case of Pacheco Teruel and Others v. Honduras, judged by the Inter-American Court of Human Rights, the study discusses issues related to overcrowding in light of international parameters. The case is emblematic of the discussion on overcrowding in the prison system, since the configuration of the State's international accountability was based on the State's duty to guarantee the rights of the individuals imprisoned. In the judgment, the Court identifies that the overcrowding makes it impossible, a priori, to comply with the basic standards for guaranteeing living conditions with dignity. Subsequently, a case analysis of the Rio de Janeiro prison system is developed, in order to observe the reality of the conditions of the state penal establishments and to investigate the situation of the rights of people who are deprived of their liberty in such spaces. To do so, the research analyzes the numerical data recorded by the Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura in its annual reports, from the first one, which dates back to 2012, so as to understand the evolution of overcrowding and its consequences in spaces of deprivation of liberty in the Rio de Janeiro region. Furthermore, based on qualitative data from the reports of the Rio de Janeiro Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, together with the testimonies of people whose lives were directly impacted by the criminal justice system, recorded by the Subcomissão da Verdade na Democracia - Mães de Acari, a diagnosis is made of the situation of the rights of people deprived of their liberty, through the following points of analysis: access to food; access to water; access to legal defense and justice; access to health; access to psychological support and social services; access to employment opportunities and education; access to sunlight and leisure activities; and personal hygiene. The analysis reveals the systematic nature of the human rights violations caused by overcrowding in Rio de Janeiro's prison system. These violations are identified as a consolidated part of the structure of the prison system, and have already led to condemnations of the Brazilian State before international bodies. It is identified that the torture conditions are also denounced in public hearings and are the subject of demands promoted by the Public Defender's Office. In addition, it is brought to discussion the fact that the Federal Supreme Court itself has already declared the unconstitutional state of affairs of the Brazilian prison system, stating that prison conditions imply the massive violation of the fundamental rights of people deprived of liberty. It is thus concluded that the Brazilian State has no margin to allege ignorance of these violations. In turn, it is possible to affirm that the overcrowding in prisons in the state of Rio de Janeiro constitutes, in itself, a practice of torture, as the constitutive elements of the practice, regarding the international parameters, are configured. It is argued that the State relies on discourse guided by the supposed need, at any cost, to enforce the punishment to justify the arrests, which is clearly illegal due to the non-compliance of the conditions of the prisons with the Law of Criminal Executions and the international principles postulated on the treatment of incarcerated individuals. Despite the strict prohibition of torture, there is an enormous neglect by society in relation to the living conditions of people incarcerated, a result of the slave culture deeply rooted in the country. In accordance with the analyses that show the inseparable connection between racism and punishment in the Brazilian justice system, it is understood that the discourses on public security seek to relativize the violence perpetrated against non white citizens. The punitivism that permeates society is involved in the construction of a narrative about impunity, which aims to legitimize the prisons and the violations of human rights that are constitutive of the prison system.

KEYWORDS

Torture; human rights; race; prisons; Rio de Janeiro.



Introducción¹

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), existen una serie de instrumentos normativos que tratan de definir la práctica de la tortura. Se destaca que la prohibición de tal práctica es una norma de *ius cogens* y una obligación *erga omnes*. A partir de la evaluación de los parámetros establecidos por la ONU y, especialmente, por la Organización de Estados Americanos (OEA), este artículo tiene como objetivo principal desarrollar un análisis crítico, partiendo del compromiso de racializar el debate sobre tortura en el campo del DIDH.

La investigación analiza la situación del sistema penitenciario de Río de Janeiro para proponer discusiones sobre la definición de la práctica de tortura, considerando las violaciones sistemáticas de derechos humanos resultantes del hacinamiento. Las reflexiones que se proponen en este trabajo se desarrollan a partir del estudio de la normativa y jurisprudencia internacional, de los informes anuales publicados por el Mecanismo Estatal de Prevención y Combate a la Tortura (MEPCT/RJ) y de los testimonios reunidos por la Subcomisión de la Verdad en la Democracia-Madres de Acari; en adelante, Subcomisión de la Verdad en la Democracia.

A través de la investigación bibliográfica, recurrimos a las contribuciones que proponen un “enfoque estructural de las tensiones raciales en Brasil y su despliegue en las relaciones institucionales de control, gobierno y exterminio de los cuerpos” (Pires, 2017, p. 542). Así, buscamos reflexionar sobre las dinámicas de opresión/privilegio que son estructurales y estructurantes de la sociedad brasileña, para inscribir en la realidad las discusiones y movilizaciones del concepto de tortura. En ese sentido, como objetivo secundario de la investigación, se pretende contribuir con las discusiones desarrolladas sobre el tema que fortalezcan estrategias políticas para el desencarcelamiento.

En primer lugar, se debe destacar que el sistema penal brasileño se constituyó en reacción/relación con los movimientos de resistencia contra los procesos de dominación y de deshumanización de las poblaciones negra e indígena. La actualización de las prácticas de punición y control tiene al racismo como conductor, y termina por culminar hoy en un sistema penal marcado por el encarcelamiento en masa. A través de las relaciones de complicidad entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, se hace posible el mantenimiento del proyecto de muerte que es gestado desde el período colonial (Flauzina, 2006). En estos términos, se puede observar, en el siglo XXI, la existencia de

un sistema penal que tiene el hiperencarcelamiento no como una mera persistencia de las imágenes de la esclavitud, sino como una actualización permanente de las imágenes del descarte de la vida negra y que producen el contexto en el que el exterminio se hace realidad (Freitas, 2019, p. 53).

El encarcelamiento excesivo se traduce en terribles condiciones de vida dentro de las unidades penitenciarias: falta de alimentos, de acceso al agua, de atención a la salud y de apoyo

¹ Este trabajo se desarrolló en el contexto de la asociación establecida entre el Centro de Derechos Humanos de la PUC-Rio con el MEPCT/RJ y la Subcomisión de la Verdad en la Democracia y una versión preliminar de la investigación fue presentada en el Seminario de Iniciación Científica de la Pontificia Universidad Católica del Río de Janeiro en 2017.

psicológico. También implica la falta de infraestructura básica, trabajo, educación y actividades de recreación, así como la imposibilidad de estar expuestos a la luz solar y al aire fresco. Esta situación fue denunciada por el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura, Juan Méndez, tras una visita a Brasil en 2015. En su informe, Méndez destacó la normalización de la tortura en los espacios de privación de libertad en Brasil, afirmando que las condiciones de vida dentro de ellos generan sufrimiento y angustia física y psicológica a los internos y sus familias, constituyendo una práctica de tortura por parte del estado.

La conexión indisoluble entre racismo y punición en la conformación del sistema de justicia penal brasileño (Barrouin, 2021, p. 13) tiene como resultado innegable la realidad evidenciada por el diagnóstico de Infopen de 2019. La encuesta, aún con sus inconsistencias históricas y las fallas del organismo en los procesos de recolección y procesamiento de las informaciones², muestra que el encarcelamiento en Brasil sigue creciendo de manera exponencial, y tiene como principal objetivo a la población negra.

Las cifras sobre la composición racial de la población carcelaria demuestran la continuidad de las políticas de muerte dirigidas contra la población no blanca del país. Según presenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil:

“155. La Comisión ya ha señalado que Brasil enfrenta un problema de discriminación racial estructural e histórica, que coloca a las personas afrodescendientes en una situación de inequidad y exclusión. En particular, la Comisión observa con extrema preocupación el predominio de personas afrodescendientes en el sistema penitenciario, representando 65,9% de la población carcelaria. Ese dato demuestra que la discriminación racial que enfrentan esas personas también las lleva a ser más propensas a ser encarceladas.

156. El Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señaló que el alto grado de racismo institucional que se constata en Brasil crea para las personas afrodescendientes un riesgo mucho mayor de encarcelamiento en masa, abuso policial, tortura, malos tratos y discriminación en las cárceles. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas, esas personas reciben sentencias más severas que el resto de la población por los mismos delitos. Cuando una persona afrodescendiente es acusada, tiene mayores probabilidades de ser encarcelada o

² Cabe tener en cuenta que la información, en teoría, es proporcionada por las unidades penitenciarias a las secretarías estatales de administración penitenciaria, que, a su vez, informan al organismo nacional. Sucede que tanto las unidades a veces no envían información o presentan datos sesgados, como las propias Secretarías de Estado, a veces simplemente no comunican los datos a la instancia nacional. Además, son flagrantes las fallas metodológicas de las sistematizaciones realizadas por el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), que son constantemente denunciadas por iniciativas y organizaciones de la sociedad civil y por los movimientos sociales. Para más información, consulte: <https://www.covidnaspriso.es/infovirus>.



mantenida en la cárcel sin la posibilidad de que se le apliquen medidas alternativas.

157. La CIDH destaca que, aunque la población carcelaria brasileña está integrada en su mayor parte por hombres y jóvenes afrodescendientes, el grupo de mayor crecimiento es el de las mujeres, también jóvenes y afrodescendientes. En el período de 2006 a 2019, la población carcelaria de mujeres aumentó casi 116,27%. Según informado por el Estado, si bien sólo el 4,91% del sistema penitenciario está compuesto por mujeres, al comparar el año 2000 con el de 2017, la tasa de reclusión femenina aumentó en un 675%” (CIDH, 2021, pp. 64-65).

En el estado de Río de Janeiro, a su vez, el 75,18% de las personas privadas de libertad son negras, y entre las mujeres, el porcentaje es del 73,84% (Ministério da Justiça, 2019). La población negra también sigue siendo el objetivo prioritario en lo referente a la violencia policial en el momento de la detención: según un estudio desarrollado por la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro, durante casi todos los meses de 2018, más del 80% de las personas detenidas en flagrante en el estado de Río de Janeiro que declararon haber sufrido agresiones en el momento en que fueron detenidas eran negras (Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2021, p. 8).

Por el contrario, el perfil predominante en la composición de las instituciones del sistema de justicia —que desempeñan un papel central en la gestión de las políticas de encarcelamiento— sigue siendo el del “sujeto soberano (hombre, blanco, cis/hetero, cristiano, propietario, sin ninguna discapacidad)” (Pires, 2019, p. 70). Respecto al poder judicial, por ejemplo, los datos elaborados por el Consejo Nacional de Justicia (2018) indican que el 80,3% de la judicatura está compuesta por personas blancas, mayoritariamente cristianas (66,2%), siendo el 62% de los magistrados hombres. La estructuración y el mantenimiento del poder judicial como una institución fundada en el “punto de vista de los blancos” sedimenta “una visión estereotipada sobre las personas negras y sus conflictos en un marco que acentúa la forma violenta con la que el Estado se relaciona con estas poblaciones” (Freitas, 2019, p. 42). Es evidente, por tanto, que el racismo, “con sus dimensiones correlativas de género, clase y sexualidad” (Pires y Flauzina, 2020, p. 73), sigue siendo el hilo conductor de los caminos de la justicia en el país, marcando qué personas son susceptibles de ser encarceladas y cuáles de condenar la cárcel.

Como nos recuerda Werneck, el racismo

“tiene una fuerte determinación en las decisiones tomadas por las autoridades en el cumplimiento de las determinaciones de las leyes y el derecho. El encarcelamiento masivo es uno de los resultados. Asimismo, la inercia de las instituciones y sus gestores” (2018, p. 10).

En este contexto, las políticas penales y de seguridad pública vigentes inflan los ya de por sí saturados espacios de privación de libertad, imponiendo altas tasas de encarcelamiento. Así pues,

la ampliación de unidades y la construcción de nuevos establecimientos son medidas insuficientes para satisfacer la demanda exponencial de plazas.

I. Metodología

Este trabajo se desarrolló en el contexto de la asociación establecida entre el Centro de Derechos Humanos de la PUC-Rio con el MEPCT/RJ³ y la Subcomisión de la Verdad en la Democracia⁴. Cabe destacar que el proyecto de investigación, del que forma parte este artículo, se extendió hasta septiembre de 2021 y a lo largo de los años produjo insumos para la elaboración de artículos colectivos, informes y litigios con las entidades asociadas.

Para el desarrollo de este artículo, se realizó una investigación teórica/dogmática (estudio de las normas, jurisprudencia y doctrina del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema de la ONU), una investigación cuantitativa, basada en datos producidos por organismos oficiales (análisis de datos sobre el sistema penitenciario de Río de Janeiro, proporcionados por el MEPCT/RJ y el Ministerio de Justicia, a través del Infopen) y una investigación testimonial (realizada con la Subcomisión de la Verdad en Democracia).

Los informes anuales del MEPCT/RJ se utilizaron como fuente principal para obtener datos cualitativos y cuantitativos en este trabajo. El intervalo de tiempo adoptado fue desde 2012, cuando se publicó el primer informe anual del organismo, hasta 2016. La investigación testimonial se desarrolló con la Subcomisión de la Verdad en la Democracia a lo largo de 2017 y 2018. En un esfuerzo por registrar y denunciar las violaciones de los derechos humanos durante el periodo democrático, hicimos un seguimiento de más de cincuenta testimonios confiados al organismo por personas que vieron sus vidas afectadas por el sistema de justicia penal. Escuchamos a los familiares de las personas privadas de libertad, a los supervivientes del encarcelamiento, al personal penitenciario y a otros actores del sistema judicial.

La construcción de la narración en los testimonios fue libre, y tomó como punto de partida el momento que la persona entendió como relevante, algunos comenzando a contar su propia historia desde el momento del nacimiento de sus padres y otros en el momento de su detención. No se realizaron muchas preguntas durante los testimonios, la mayoría de las veces las interjecciones se hicieron al final. El registro completo de los testimonios puede encontrarse en el informe final de la Subcomisión de la Verdad en la Democracia (2018). También publicamos un artículo colectivo que discute las limitaciones de los conceptos de tortura vigentes a nivel internacional desde las redefiniciones conceptuales presentadas por los autores y autora activistas y sobrevivientes de la cárcel, que testimoniaron a la Subcomisión (Barrouin et al., 2019).

³ El MEPCT/RJ, establecido por la Ley Estatal 5778/2010, está vinculado al Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), instrumento del que Brasil es signatario y según el cual el país está obligado a crear mecanismos de monitoreo autónomos y efectivos. En este contexto, se creó el MEPCT en el estado de Río de Janeiro, así como el Comité (CEPCT/RJ) que tiene como función principal articular la aplicación de las recomendaciones del Mecanismo.

⁴ Por su parte, la Subcomisión de la Verdad en Democracia de Madres de Acari es un órgano vinculado a la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro, formado por un grupo interdisciplinario de investigadores sobre las violaciones de los derechos humanos entre 1988 y 2018. El esfuerzo de trabajo de la Subcomisión se organiza en torno a los siguientes ejes: investigación, memoria y acción. El organismo es el resultado de la movilización de los movimientos sociales en defensa de los derechos humanos, así como, su creación fue impulsada por el trabajo de la Comisión Nacional de la Verdad y la Comisión de la Verdad del Estado de Río de Janeiro.



2. La diferenciación entre tortura y malos tratos⁵

En primer lugar, es necesario abordar la distinción entre tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes y sus aplicaciones prácticas. Se trata de un debate complejo e inconcluso en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los conceptos son terminologías en disputa, hecho que se evidencia por la pluralidad de significados que pueden atribuirse a los términos.

Al investigar el hacinamiento en el sistema penitenciario de Río de Janeiro, se constata que la tortura y los malos tratos son violaciones rutinarias en la realidad de las personas privadas de libertad. Además, la diferenciación legal entre ambos términos también implica resultados prácticos diferentes en la vida de los internos en las unidades penitenciarias, ya que implica una mayor responsabilidad del estado, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, cabe señalar que la tortura es un delito imprescriptible y sujeto a la jurisdicción universal.

La tortura genera obligaciones diferenciadas para el estado y puede tener consecuencias en materia de reparaciones; finalmente, la diferenciación entre las formas de afectación a la integridad personal puede ser relevante en materia de activación de mecanismos de protección a nivel de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT) (Rojas, 2009, p. 590).

Para profundizar en la cuestión, investigaremos la discusión existente sobre las terminologías y sus usos, a partir de la articulación de los estudios de dos autores que debaten el tema: Nigel Rodley y Cristian de Vos. Rodley (2002) señalan tres pilares fundamentales para entender la distinción entre ambos conceptos: (i) la intensidad relativa del dolor o sufrimiento infligido, (ii) la finalidad de la conducta y (iii) el estatus del perpetrador. Según el autor, el elemento “intensidad relativa del dolor o del sufrimiento infligido” se abordó por primera vez en el Caso Griego juzgado por la Comisión Europea de Derechos Humanos en 1969. Se entendió, en ese momento, que para constituir tortura era necesario que hubiera una agravación del dolor o del sufrimiento, de modo que se superara la configuración de los malos tratos. Además, la finalidad de la conducta también se presentó como fundamental para definirla como tortura. El trato inhumano, sin embargo, fue concebido como un tratamiento que causa graves sufrimientos, mentales o físicos, siendo injustificable en la situación en que se aplica.

En 1984 se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El documento supera la comprensión de la tortura como una forma agravada de trato cruel, inhumano o degradante, debido a la redacción de su artículo I (De Vos, 2007):

“Art. I: A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija

⁵ Esta distinción fue discutida detalladamente en el artículo *O Dever de investigar práticas de tortura: considerações gerais sobre diretrizes consolidadas na Corte Interamericana de Direitos Humanos* (Barrouin et. al., 2018) y abordada en artículo *Prisão e Tortura: quando a tipificação esconde a realidade* (Barrouin et. al., 2019).

intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas” (ONU, 1984).

Además, la Convención moviliza la necesidad de que los Estados Partes garanticen recursos judiciales adecuados para las víctimas de la tortura, así como el deber de perseguir y extraditar a los perpetradores, que no se aplica a delitos menores como los tratos inhumanos o degradantes (De Vos, 2007). La fragilidad y nebulosidad sobre la distinción de los conceptos analizados, hace que esta diferenciación, en lo que respecta al tratamiento judicial, sea problemática, al tiempo que establece resultados prácticos muy diferentes para las determinaciones terminológicas no consensuadas y coherentes, aunque la Convención analizada haya ampliado el concepto de tortura.

Nigel Rodley (2002) recuerda en su artículo *The definition(s) of torture in International Law* que, en el caso de Tomasi vs. Francia, en 1992, la denuncia de golpes severos reiterados fue juzgada como malos tratos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Más tarde, en 1999, el Tribunal cambió su posición. En el juicio del caso Salmouni vs. Francia, entiende, por último, que las lesiones corporales constituyen tortura. El autor afirma que desde la década de 1980 la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de la ONU también se ha visto marcada por la incertidumbre en cuanto a la utilización o no de una terminología específica, y las razones para la preferencia de un concepto sobre otro, cuando se hace una elección, no se han articulado satisfactoriamente.

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, adoptada en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es señalada como otro factor en la relativización del agravamiento del dolor o sufrimiento como elemento constitutivo de la definición de tortura. Esto se percibe en la medida en que el concepto de tortura se amplía en el artículo 2 de la Convención:

“Art. 2: Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a



disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica” (OEA, 1985).

Este concepto de tortura permitió a la Corte Interamericana, en el caso de Raquel Martín de Mejía vs. Perú, juzgar la violencia sexual perpetrada contra Mejía como tortura (Rodley, 2002). Podemos constatar, en estos términos, que el Sistema Interamericano no ha consolidado la agravación del dolor o del sufrimiento como elemento constitutivo de la caracterización de la tortura, como defiende Rodley (2002). Sin embargo, el elemento volitivo sigue siendo necesario para esa configuración dentro del sistema regional.

El autor de la práctica de la tortura, último elemento por analizar es en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, personificado por el agente del estado y todos aquellos que cooperan con él de alguna forma (Rodley, 2002). De esta manera, la práctica de este debe estar alineada con una postura o política de estado, como se puede ver en los casos de las violaciones ocurridas en el sistema penitenciario de Río de Janeiro.

A su vez, sobre la diferenciación entre tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes Rojas dispone que:

“En primer lugar, que la tortura debe ser un acto intencional. Segundo, que el elemento determinante será el sufrimiento o dolor, ya sea físico o mental. Es interesante, por una parte, señalar que respecto de este requisito ambos instrumentos difieren en un elemento central: la Convención de las Naciones Unidas exige que el padecimiento sea ‘grave’, cuestión que no es exigida por la Convención Americana en esta materia. Este es un punto muy relevante a la hora de realizar una posible distinción entre tortura y otros actos que afectan la integridad personal, ya que podría pensarse (como lo ha hecho el sistema europeo en algún momento) que este sería el elemento clave de distinción. Por otra parte, nos encontramos con un segundo aspecto diferenciador. En el sistema interamericano se ha agregado un elemento que amplía la noción del padecimiento: que también se considerará como tortura un acto que, sin provocar dolor o sufrimiento, esté destinado a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental.

Tercero, que el acto debe perseguir una finalidad. Aquí hay un punto interesante de distanciamiento entre ambos sistemas: en el caso del sistema interamericano este requisito es prácticamente fútil, ya que se establece que ‘cualquier otro fin’, aparte de los mencionados expresamente en el texto, podrá ser considerado como suficiente para dar por cumplido con el requisito de la finalidad. En cambio, en el sistema de las Naciones Unidas la finalidad es más restringida y, cuando

abre el tema, lo hace de la siguiente forma: ‘o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación’. De este modo, sigue siendo una apertura acotada, ya que esta finalidad deberá estar basada en algún tipo de discriminación. Cuarto, en cuanto a los sujetos activos, ambos instrumentos mantienen una vinculación con una actividad (acción u omisión) de un agente estatal. Sin embargo, en el artículo 3.2 de la Convención Americana sobre Tortura hay un esfuerzo por vincular a privados de forma más categórica de lo que se hace en el ámbito de las Naciones Unidas” (Rojas, 2009, p. 594).

Se destaca que el propio Comité contra la Tortura, creado por La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ha sostenido que:

“18. El Comité ha dejado claro que cuando las autoridades del estado [...] tienen conocimiento o motivos fundados para creer que sujetos privados o actores no estatales perpetran actos de tortura o malos tratos y no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o actores no estatales [...] el estado es responsable [...] por consentir o tolerar esos actos inaceptables. La negligencia del estado a la hora de intervenir para poner fin a esos actos, sancionar a los autores y ofrecer reparación a las víctimas de la tortura facilita y hace posible que los actores no estatales cometan impunemente actos prohibidos por la Convención, por lo que la indiferencia o inacción del estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de hecho” (Comité Contra la Tortura, 2008).

En cuanto a las cárceles de Río de Janeiro, es evidente la resistencia del estado a calificar de tortura las violaciones que se producen en su interior. Malos tratos, condiciones inhumanas, crueles o degradantes son términos utilizados para relativizar las violaciones de derechos humanos que se producen en estos espacios, buscando reducir la responsabilidad del estado frente a las víctimas y sus familias.

Además, es posible constatar la naturalización de las violaciones derivadas de las condiciones precarias de las cárceles. Los poderes públicos suelen utilizar la crisis financiera que atraviesa la región de Río de Janeiro como justificación de la ausencia de suministros básicos de higiene y alimentación en el sistema penitenciario. De hecho, este argumento no está en consonancia con el DIDH. El Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión establece en su principio seis que:

“Art. 6: Ninguna persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será sometida a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No podrá invocarse



circunstancia alguna como justificación de la tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (ONU, 1988).

A pesar de la estricta prohibición de la tortura en las prisiones según las normas internacionales, existe una situación innegable de violencia constante perpetrada contra las personas privadas de libertad en Rio de Janeiro, como se abordará más adelante en este trabajo.

3. Localizando el debate sobre el hacinamiento

En este artículo hablaremos del hacinamiento en el sistema penitenciario a partir del análisis del caso Pacheco Teruel y Otros vs. Honduras, juzgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012. El caso es emblemático en el debate, ya que la responsabilidad internacional del estado quedó configurada por el deber de garantía especial en relación con los derechos de las personas presas. Además, en la sentencia, la Corte estableció estándares mínimos para las condiciones de las unidades prisionales, que deben ser seguidas por los estados.

El caso surge de un incendio que se produjo en una de las celdas del Centro Penal de San Pedro Sula, ubicado en Honduras. Resultado de un cortocircuito, causado por las malas condiciones de la unidad, el incidente dejó ciento siete víctimas fatales. Además de la falta de diligencia por parte del personal de la unidad en el momento del incendio, el caso estuvo marcado por la selectividad penal mientras estuvo bajo la jurisdicción del Estado de Honduras, ya que no se investigó lo suficiente como para responsabilizar a los culpables, ni para reparar a las víctimas y sus familiares.

En este contexto, la Corte IDH entendió que las condiciones de la unidad eran contrarias a la dignidad humana, destacando la falta de acceso adecuado al agua, la comida y la asistencia médica. Así, en su sentencia, la Corte señaló estándares mínimos para el tratamiento de las personas privadas de libertad. También destacó que el hacinamiento viola el derecho a la integridad física y obstaculiza el desempeño de las funciones esenciales en las prisiones. En definitiva, identificó que el hacinamiento imposibilita, a priori, el cumplimiento de los estándares básicos para el mantenimiento de las condiciones de vida dignas, además de dificultar la necesaria diligencia en situaciones de emergencia.

En estos términos, la Corte señala que es fundamental separar a las personas privadas de libertad según su grupo de edad (adolescentes y adultos) y el tipo de encarcelamiento (condenados y detenidos provisionales). También se postula que todos los internos deben tener acceso al agua necesaria para su propio consumo e higiene, así como acceso a alimentos de calidad con un valor nutricional satisfactorio. Según la Corte IDH, debe garantizarse la asistencia médica, así como el acceso a la educación, al trabajo y a las actividades de recreación. Asimismo debe garantizarse el derecho a recibir visitas, ya que su denegación puede configurar, en algunos casos, una violación de la integridad personal del interno. La sentencia también indica que las celdas deben tener luz y ventilación, y los espacios higiénicos, buenas condiciones y privacidad. La Corte IDH reafirmó que los estados no pueden alegar una crisis financiera o cualquier otra razón para justificar el

incumplimiento de estas normas. Por último, se prohíben las medidas disciplinarias que supongan un trato cruel, inhumano o degradante.

El litigio se resolvió con un acuerdo amistoso entre las partes, y el Estado de Honduras rindió cuentas por las graves violaciones de derechos humanos que cometió. La sentencia de la Corte es un precedente fundamental para entender el alcance de las violaciones generadas por el hacinamiento. Partiendo de una situación de hacinamiento, las condiciones de la unidad se establecieron de forma contraria al respeto de la dignidad humana, anulando todos los derechos de los detenidos. De hecho, el hacinamiento puede provocar la muerte de los internos, tanto en situaciones de emergencia, lo que ocurre en el caso que nos ocupa, como en las que las condiciones de la prisión matan gradualmente a sus reclusos, debido a la falta de acceso al agua y a la salud, o a la violación de otros derechos.

Complementando la discusión sobre el hacinamiento sostenida por la Corte IDH, este trabajo también se guía por los criterios establecidos por el Relator Especial de la ONU sobre la Tortura, Juan Méndez (2016). Tras una visita a Brasil en 2015, Méndez redactó un informe sobre las condiciones de los lugares de privación de libertad en el país, denunciando las violaciones estructurales de los derechos de los reclusos y comparando las condiciones derivadas del hacinamiento con la práctica de la tortura. Los parámetros establecidos por el Relator detectan problemas estructurales en la prisión brasileña y nos sirven de guía para el análisis de la situación actual del sistema penitenciario de Río de Janeiro. Pasamos, por tanto, a la discusión sobre los efectos del hacinamiento en el caso concreto que nos ocupa.

En principio, es fundamental señalar que los ejes centrales de nuestro análisis se han tomado del informe de Méndez, según el cual:

“el encarcelamiento excesivo conlleva condiciones caóticas dentro de las unidades, así como graves repercusiones en las condiciones de vida de los reclusos con respecto a su acceso a la alimentación, el agua, la defensa jurídica, la salud, el apoyo psicológico, las oportunidades de trabajo y educación, el acceso a la luz solar y al aire fresco y las actividades de recreación” (ONU, 2016, p. 1)⁶.

También añadimos otros temas que resultaron necesarios a lo largo de la investigación, como resultado del estudio de las violaciones registradas por el MEPCT/RJ (2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Cabe aclarar que el enfoque metodológico adoptado no ignora la existencia de otras normas internacionales para el tratamiento mínimo de las personas privadas de libertad⁷, pero

⁶ Traducción libre.

⁷ Sobre este tema, se recomienda consultar, entre otros, los siguientes documentos: Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela), emitido en 1955 y revisado en 2015; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad, emitido en 1990; Principios de Yogyakarta, emitido en 2007; Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008; Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok), emitido en 2011; y Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes: Estándares Interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2021.



toma como referencia central los parámetros mencionados anteriormente.

4. Análisis del caso del sistema penitenciario fluminense

El crecimiento de la población carcelaria de Río de Janeiro es significativo, así como el aumento del número de personas privadas de libertad en un ámbito nacional. Ante este escenario, se buscó analizar los datos numéricos establecidos por el MEPCT/RJ en sus informes anuales, desde el primero, que data de 2012, para entender la evolución del hacinamiento y sus consecuencias en los espacios de privación de libertad en la región de Río de Janeiro.

Según el MEPCT/RJ (2012), la desactivación de las cárceles en las comisarías se determinó en una audiencia pública, que fijó el plazo para el cumplimiento de la determinación en el año 2011, posteriormente, hasta 2012. Cabe destacar que estos espacios se caracterizaron por la violación sistemática de los derechos básicos, ya que las cárceles no se consideraban parte del sistema penitenciario, a la vez que no estaban protegidas por la Ley de Ejecuciones Penales, nº 7.210/84. Sin embargo, la estructura organizativa de la Policía Civil no incluía empleados especializados y no contaba con un presupuesto propio para el mantenimiento de estos espacios de detención. Esta situación constituía un serio irrespeto a los derechos de los detenidos provisionales, ya que no era adecuado que el estado confiriera un trato más severo al individuo un serio irrespeto, aún sin condena penal (MEPCT/RJ, 2012).

El cierre de estas cárceles supuso un avance en la protección de derechos, pero acabó acentuando el hacinamiento de las unidades penitenciarias. Alrededor de cinco mil detenidos que estaban reclusos en las cárceles fueron trasladados a plazas vacantes en unidades de la Secretaría de Administración Penitenciaria (SEAP). El problema resultó evidente tras las visitas realizadas por el Mecanismo a la que era entonces la nueva “puerta de entrada”: la Prisión de Ary Franco. Tiene capacidad para novecientos cincuenta y ocho internos y en el seguimiento entre 2011 y 2012, el MEPCT/RJ (2012) computó la presencia de hasta mil seiscientos ochenta personas en la unidad. Esta es una tendencia presente en los centros penitenciarios de todo el país, ya que, según el MEPCT/RJ (2012), el hacinamiento del sistema penitenciario brasileño, en 2011, ya superaba en un 68% la capacidad de plazas.

En una audiencia pública celebrada en la ALERJ en noviembre de 2013, el subsecretario de Tratamiento Penitenciario, Márcio de Souza, actualizó los datos del sistema penitenciario del estado, afirmando que había alrededor de 35.000 personas encarceladas en la región de Río de Janeiro (MEPCT/RJ, 2013). Entre 2011 y 2014 hubo un aumento del 32,8% de la población carcelaria en Río de Janeiro, según plantea el MEPCT/RJ (2014). El organismo señala que hay indicios de que el aumento exponencial del número de personas detenidas en el período está relacionado con los preparativos de los megaeventos realizados en la región.

En 2014, el estado de Río de Janeiro, según Infopen (2014), contaba con 39.321 reclusos de ambos sexos, sin embargo, sólo tenía 27.242 plazas, por lo que ya había un déficit de más de 11.000 plazas (2015). En julio de 2016 había más de 50.000 detenidos en la región de Río de Janeiro, para 27.242 vacantes en el sistema. De ellos, 22.000 internos eran detenidos provisionales

(Infopen, 2016). Por lo tanto, es evidente que el hacinamiento es la regla, y no la excepción, en el sistema penitenciario del estado de Río de Janeiro.

4.1 Acceso a la alimentación

La alimentación en el sistema penitenciario es una cuestión compleja, agravada por la necesidad de proporcionar alimentos a un número de reclusos que crece exponencialmente y, en la mayoría de los casos, más de lo que puede soportar la estructura de la unidad. Según el Mecanismo (2012), los reclusos de la región fluminense afirman que la comida se sirve fría, que el menú es repetitivo y poco nutritivo. En los casos más graves, se informa de alimentos estropeados o con insectos. En su testimonio ante la Subcomisión de la Verdad en la Democracia, Renato Cipriano, que estuvo en prisión provisional durante seis meses, informó:

“Me he cansado de encontrar dientes dentro de la comida, trozos de cosas, pelo, pendientes; los he encontrado en la comida. Observo mucho las cosas, sobre todo cuando estoy comiendo, entonces he encontrado demasiadas cosas. Incluso un diente, he masticado un diente, me he roto un diente por culpa de un diente” (Subcomisión de la Verdad en la Democracia, 2018, p. 190)⁸.

La subcontratación del servicio de alimentación en el sistema penitenciario acaba configurando un marco de violaciones de derechos. La cuestión es abordada por el Mecanismo, y ejemplificada por el caso de la Cárcel Pública de Cotrim Neto a través de un informe (2012). La unidad, en el año 2012, tenía sus cocinas suministradas por la empresa Comissaria Rio, con sede lejos del establecimiento penal. El tiempo de traslado para la entrega de la comida significaba que los prisioneros sólo comían comida fría. Sin embargo, en 2015, el problema adquiere contornos aún más graves, dado que el estado dejó de pagar a las empresas que prestan servicios a la SEAP. Así, aumentaron las quejas de los reclusos sobre la calidad y la cantidad de los alimentos, incluidas las quejas sobre la disminución del número de comidas y sobre los alimentos que se servían impropios para el consumo humano.

Además, los comedores de las unidades son conocidos por cobrar precios muy elevados, muy por encima de la media del mercado (2012). Esto hace que se reproduzca un sistema de desigualdades entre los internos, ya que los que reciben alimentos de sus familiares o pueden comprar comida en el comedor están en una condición de superioridad material y, en consecuencia, de derechos, en relación con los que no tienen esas oportunidades. Este escenario también supone una carga para los familiares de los reclusos, que quieren que sus parientes se alimenten de forma mínimamente digna, por lo que a veces destinan una parte importante de sus ingresos a pagar la comida de sus familiares.

4.2 Acceso al agua

El agua disponible para el consumo en las unidades penitenciarias proviene de la canilla, y contiene

⁸ Traducción libre.



óxido e impurezas, según las conclusiones del Mecanismo (2012), en sus visitas de supervisión. Además, el agua utilizada para la higiene personal es racionada, por lo que los internos se ven obligados a almacenarla en botellas y vasos de plástico (2015). Deise Carvalho, activista y madre de un adolescente que fue asesinado y torturado en el sistema socioeducativo, prestó testimonio ante la Subcomisión de la Verdad en la Democracia. Informó que acompañó al MEPCT/RJ en una visita de supervisión a Bangu 9, donde vio lodo y gusanos en el agua almacenada por los reclusos (Subcomisión de la Verdad en la Democracia, 2018, p. 625).

De hecho, la falta de acceso digno al agua para los detenidos adquirió proporciones aún más perjudiciales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014, según el MEPCT/RJ (2014), cuando el estado se enfrentó a una crisis de agua y algunos internos pasaron más de tres días sin recibir agua.

4.3 Acceso a la defensa jurídica y acceso a la justicia

El hacinamiento hace imposible ejercer el derecho de acceso a la defensa jurídica y a la justicia. La Defensoría Pública no puede asistir a todos los detenidos con la celeridad necesaria (MEPCT/RJ, 2012), y las personas detenidas provisionalmente suelen permanecer incomunicadas hasta que se dicte la sentencia definitiva. Esto hace difícil, y a veces imposible, que la defensa legal del acusado lo ampare de forma cualificada.

El problema fue ejemplificado por el Mecanismo (2016), a partir de la denuncia del caso de un individuo, connotado como “F”, que fue detenido provisionalmente en 2012, y mantenido en tal condición durante tres años, pasando por varias unidades carcelarias, incluyendo los centros penitenciarios para detenidos definitivos. Al igual que “F”, una parte importante de los detenidos del estado de Río de Janeiro son provisionales y, por lo tanto, no reciben un asesoramiento jurídico adecuado. Este escenario se explica por el hecho de que el dispositivo de la detención provisional es utilizado por muchos jueces, de forma rutinaria, sin la valoración de los debidos requisitos, que, además, son demasiado amplios, lo cual agudiza y alimenta el marco estructural del hacinamiento.

4.4 Acceso a la salud

En el caso de Río de Janeiro, el encarcelamiento suele ser no sólo un espacio de privación de libertad, sino también una violación del derecho a la salud y de muchas otras garantías básicas. Así, las prisiones se caracterizan por la presencia de enfermedades infecciosas y contagiosas, por la falta de materiales necesarios para la atención médica y por la ausencia de condiciones salubres que son fundamentales para la salud. Para ejemplificar las condiciones del sistema, el Mecanismo (2012) recuerda que una posible epidemia de tuberculosis en Ary Franco fue denunciada en una audiencia pública en ALERJ, todavía en 2012. Además, los médicos que trabajan en los ambulatorios de las prisiones, en una entrevista con el organismo, abordaron la dificultad en cuanto a la resolución de los casos, debido a la falta de equipos especializados, materiales y medicamentos necesarios, así como de un plan de salud preventivo en las prisiones (MEPCT/RJ, 2013).

Por último, se puede comprobar que el problema suele comenzar incluso antes de la

asistencia, ya que la necesidad de consultar a un médico debe ser comunicada a un funcionario penitenciario, para que remita al interno al ambulatorio. Este protocolo, según el Mecanismo (2013), genera arbitrariedad y corrupción en el acceso a la salud.

El aumento de la población penitenciaria, no acompañado del crecimiento de los equipos técnicos y médicos, impulsa la precariedad sanitaria en las unidades. Según el Mecanismo (2012), durante las visitas de supervisión siempre hay un gran número de detenidos que solicitan atención médica, lo que demuestra que la falta de acceso a la salud es un problema institucionalizado.

También es fundamental analizar la cuestión de la salud desde una perspectiva de género. Por ejemplo: los derechos de las mujeres cis y de los hombres trans se ven afectados por la ausencia de ginecólogos en las unidades, tal y como constató el MEPCT/RJ (2013). Además, mujeres transexuales y travestis tienen habitualmente sus derechos vulnerados. Esto se expresa de varias maneras, una de ellas, por ejemplo, es la imposibilidad de continuar con la hormonización, cuando están sometidas a una. El Mecanismo (2015) señala que no hay endocrinólogos en la SEAP, lo que imposibilita el correcto seguimiento.

4.5 Acceso al apoyo psicológico y a los servicios sociales

El Mecanismo (2016) registró un número importante de internos en situación de estrés psicológico dentro de las unidades penitenciarias, fenómeno que también se explica por las condiciones de confinamiento, vectores que impactan negativamente en la psiquis y el cuerpo de los internos. En 2013, MEPCT constató, a partir de sus visitas de supervisión, que se seguían exigiendo exámenes criminológicos para la progresión de régimen, una obligación ya excluida por la Ley de Ejecuciones Penales (2013). La precisión de estos exámenes no es un consenso entre los psicólogos, siendo criticada por una parte importante de la categoría. Esta situación arbitraria se ve agravada por el hecho de que el entorno penitenciario no es un espacio que favorezca al individuo a desarrollar y demostrar su autonomía y capacidades (MEPCT/RJ, 2013).

Taiguara Souza (2015, p. 173) destaca la precariedad del trabajo de los técnicos que trabajan en los establecimientos penitenciarios:

“Las debilidades estructurales se hacen evidentes para los técnicos y el personal penitenciario, en un contexto marcado por la insalubridad, la falta de formación y de condiciones de trabajo adecuadas, la enorme escasez de profesionales, el hacinamiento penitenciario, los altos niveles de riesgo y estrés emocional, la falta de asistencia psicológica adecuada, los bajos salarios, la falta de prestigio de los gestores y la cultura autoritaria”⁹.

En efecto, el proceso de precarización es movilizado en cuanto justificación para la privatización del sistema penitenciario, a través de la contratación de empresas privadas para realizar funciones esenciales dentro de las prisiones. Según Juan Méndez (2015) esta es una

⁹ Traducción libre.



relación extremadamente compleja y dañina.

4.6 Acceso a oportunidades de empleo y acceso a la educación

Según Infopen (2014), sólo el 0,5% de la población penitenciaria de Río de Janeiro participa en algún tipo de actividad educativa. Esta situación viola explícitamente la Ley de Ejecuciones Penales y las demás normas mínimas de tratamiento de los internos, que determinan que todos los reclusos deben participar en este tipo de actividades. También según Infopen (2014), el 98% de las unidades de Río de Janeiro no tienen salones de clase. Para complementar el panorama, en conversaciones con educadores penitenciarios, los miembros del Mecanismo (2012) identificaron una queja común entre estos profesionales: la dificultad de compatibilizar el proceso educativo con la lógica de la seguridad. En vista de ello, podemos concluir que el sistema penitenciario no está diseñado estructuralmente para facilitar la educación. El exceso de encarcelamiento agrava esta crisis, ya que el crecimiento exponencial de la población carcelaria dificulta la gestión humana dentro de las prisiones, y las pocas escuelas existentes en las unidades son incapaces de acomodar a todos los detenidos.

El Mecanismo (2013) advierte que Río de Janeiro ocupa la última posición en el ranking de población carcelaria en actividad laboral por estado, sólo el 2% de los reclusos tiene alguna ocupación. Es frecuente que las personas encarceladas no reciban una remuneración adecuada por su trabajo o que, en ocasiones, ni siquiera reciban valor alguno a cambio del trabajo realizado (MEPCT/RJ, 2013).

4.7 Exposición a la luz solar y acceso a actividades de recreación

El acceso a las actividades de recreación y a la luz solar se conceden de forma restringida y controlada en las unidades penitenciarias de Río de Janeiro. El hacinamiento tensiona el ambiente carcelario y la circulación de internos puede ser una forma de aliviar esta situación. Sin embargo, esto está controlado por los agentes y en ocasiones se utiliza como elemento de chantaje o castigo, a pesar de ser un derecho básico de los detenidos. Esto se hace evidente a partir del análisis de los registros del Mecanismo (2013), donde se constata la existencia de numerosos informes de internos que narran el impedimento de circulación de galerías enteras como forma de castigo perpetrado por los agentes. Cabe destacar que los castigos colectivos son una modalidad expresamente prohibida por la normativa nacional e internacional.

Hay casos, como el de la Cárcel Pública José Frederico Marques, en el que sólo se permite tomar el sol a los reclusos que cumplen una pena de prisión temporal de treinta días (MEPCT/RJ, 2014). Esta política de la unidad demuestra claramente la institucionalización de la violación del derecho a las actividades recreativas y a tomar el sol, causada por el hacinamiento.

4.8 Higiene personal

En varias prisiones hay un acceso restringido al agua para bañarse, disponible sólo en momentos específicos. La violación del derecho a la higiene personal se hace explícita en las denuncias de los internos sobre la escasez de la distribución de kits de higiene, como alertó el MEPCT/RJ

(2012). Además, en la mayoría de las celdas se observa la presencia del “boi”, un agujero en el suelo que se utiliza sustituyendo un inodoro, debido a la falta de opciones dadas a los detenidos (2012). El organismo también destaca que muchos baños están obstruidos y pierden agua, lo que acentúa el grado de insalubridad de las celdas. De hecho, como el estado no moviliza los recursos necesarios para la higiene personal de los reclusos, las enfermedades infecciosas tienden a proliferar rápidamente en estos espacios.

A través de visitas de monitoreo, el Mecanismo (2012) encontró la escasa distribución de bienes necesarios para la higiene personal en la cárcel femenina Joaquim Ferreira de Souza, principalmente papel higiénico y toallas sanitarias. Debemos analizar estas violaciones a la luz de la crítica feminista del sistema penitenciario, que postula que las prisiones no fueron diseñadas para las mujeres.

Conclusión

A partir del análisis de los datos producidos por el MEPCT/RJ y el Infopen, se entiende que las violaciones generadas por el encarcelamiento excesivo, en la región de Río de Janeiro, ocurren sistemáticamente, siendo, por lo tanto, parte constitutiva de la estructura del sistema penitenciario.

Las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el estado dentro de las cárceles han generado varias condenas y declaraciones de organismos internacionales. Cabe destacar, por ejemplo, que desde 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado tres medidas cautelares contra Brasil, con el objetivo de salvaguardar los derechos de personas privadas de libertad en cárceles del estado de Río de Janeiro: MC 888-19-Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría Pública Jorge Santana, Brasil (2019); MC 379-19-Penitenciaría Evaristo de Moraes, Brasil (2019); y MC 208-16-Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Brasil (2016). Delante el incumplimiento de la tercera, la Comisión presentó una solicitud de Medidas Provisionales ante la Corte IDH, que fue otorgada en 2017. En relación a los dos demás casos, el estado sigue incumpliendo las medidas determinadas por la Comisión y, por lo tanto, es posible que futuramente también sean llevados a la Corte.

Además, los informes del MEPCT/RJ también constituyen denuncias de lo que ocurre dentro de las cárceles, que es un organismo estatal autónomo que vigila los espacios de privación de libertad. Las condiciones de tortura también se difunden en audiencias públicas y son objeto de demandas promovidas por la Defensoría Pública en los tribunales nacionales. El Supremo Tribunal Federal ya ha declarado la situación del sistema penitenciario brasileño como un *estado de cosas inconstitucional*, en el contexto de la ADPF 347, afirmando que implica la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Por lo tanto, el Estado brasileño no tiene margen para alegar desconocimiento de estas violaciones. Es posible, pues, concluir que se han establecido los tres elementos que caracterizan a la tortura: (i) la intensidad relativa del dolor o sufrimiento infligido, (ii) la finalidad de la conducta y (iii) la condición del perpetrador.

Cabe destacar que, al contrario de lo que sostienen algunos, el elemento intencional, necesario para caracterizar la práctica de la tortura, también se perfila en el caso analizado. Eso se



debe a que el estado es consciente de que sus políticas represivas aumentan exponencialmente la tasa de encarcelamiento, y que eso repercute en el hacinamiento de las unidades penitenciarias, provocando graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, las políticas estatales que conforman este escenario son tan solo refinadas y actualizadas. Así, se entiende que, a la luz del DIDH, el hacinamiento en las cárceles del estado de Río de Janeiro constituye, en sí mismo, una práctica de tortura.

El estado hace uso de un discurso que defiende el cumplimiento de la pena bajo cualquier circunstancia, para justificar el mantenimiento de prisiones, evidentemente ilegales, por el incumplimiento de las condiciones de las unidades con la Ley de Ejecuciones Penales y con los parámetros internacionales.

Ese proceso es resultado de la cultura esclavócrata enraizada en el Estado brasileño. El racismo es la base del punitivismo arraigado en la trama social del país, que opera de modo a legitimar las cárceles y las violaciones de derechos humanos que son constitutivas del sistema penitenciario. En la línea de los análisis comprometidos con el tratamiento de la realidad tal como es —es decir, que presentan la inseparable conexión entre racismo y punición en el sistema de justicia brasileño, y destacan la dinámica de privilegio/opresión operacionalizada a partir del mismo— podemos entender que ese proceso culmina en la desconsideración de violencia cuando dirigida contra cuerpos no blancos. ●

Referencias

- Barrouin, N., Fraenkel, R. y Stanchi, M. (2018). O Dever de investigar práticas de tortura: considerações gerais sobre diretrizes consolidadas na Corte Interamericana de Direitos Humanos. En Defensoria Pública Geral (Ed). *cadernos estratégicos: análise estratégica dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos* (pp. 256-269). Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro.
- Barrouin, N., Damazio, N., Makkeda, A., Oliveira, C. y Silva, J. (21.02.2019). Prisão e tortura: quando a tipificação esconde a realidade. *Justificando*.
- CIDH (2021). *Situación de los derechos humanos en Brasil*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>
- Comité Contra la Tortura. Observación General número 2 sobre aplicación del artículo 2 por los Estados Partes, 24 de enero de 2008.
- Conectas (19.05.2017). *Cortina de Fumaça*. Recuperado de: <http://www.conectas.org/pt/noticia/48242-cortina-de-fumaca> (13.07.2017).
- Conselho Nacional de Justiça (2018). *Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros: 2018*. Recuperado de: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdbcb6f364789672b64fcef_c948e694435a52768cb-c00bda11979a3.pdf. (02.06.2021)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Pacheco Teruel y Otros vs. Honduras*. Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf (06.07.2017).
- Dantas (28.06.2017). *Audiência pública escancara encarceramento em massa, no estado do Rio de Janeiro*. Recuperado de: <http://esquerdaonline.com.br/2017/06/09/audiencia-publica-escancara-encarceramento-em-massa-no-estado-do-rio-de-janeiro>
- Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (2021). *Perfil dos entrevistados pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro nas audiências de custódia entre setembro de 2017 e setembro de 2019*. Recuperado de: <https://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/0b6d8d161c1b41739e7fc20cca0c1e39.pdf>. (02.06.2021)
- De Vos, C. (2007). Mind the Gap: Purpose, Pain, and the Difference between Torture and Inhuman Treatment. *Human Rights Brief*, 14 (2), 4-10.
- Flauzina, A. y Pires, T. (2020). Políticas da morte: Covid-19 e os labirintos da cidade negra. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, 10 (2), 75-92.
- Flauzina, A. (2006). *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro* (Tesis doctoral). Universidade de Brasília.
- Freitas, F. (2019). A naturalização da violência racial: escravismo e hiperencarceramento no Brasil. *Perseu: História*,

- Memória e Política*, 17 (12), 37-59.
- MEPCT/RJ. (2012). *Relatório Anual 2012*. ALERJ.
- MEPCT/RJ. (2013). *Relatório Anual 2013*. ALERJ.
- MEPCT/RJ. (2014). *Relatório Anual 2014*. ALERJ.
- MEPCT/RJ. (2015). *Relatório Anual 2015*. ALERJ.
- MEPCT/RJ. (2016). *Relatório Anual 2016*. ALERJ.
- Ministério da Justiça (2019). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Infopen.
- Ministério da Justiça (2014). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Infopen.
- Ministério da Justiça (2016). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Infopen.
- Moura, T. y Pimenta, V. (2016). Sem informação não se faz política penal. *Informativo Rede Justiça Criminal*, 8.
- Organización de las Naciones Unidas. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil, A/HRC/31/57/Add.4, 2016.
- Organización de las Naciones Unidas. Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, 9 de diciembre de 1988.
- Organización de las Naciones Unidas. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984.
- Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 09 de diciembre de 1985.
- Pastoral Carceraria (2016). *Relatório Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa*. Pastoral Carcerária.
- Pires, T. (2017). Criminologia Crítica e Pacto Narcísico: Por uma crítica criminológica apreensível em pretuguês. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 135, 541-562.
- Pires, T. (2019) Derechos humanos e América Latina: Por uma crítica americana ao colonialismo jurídico. *América Latina: Vinculando Mundos y Saberes, Tejiendo esperanzas*, 69-74.
- Rodley, N. (2002). The definition(s) of torture in International Law. *Current Legal Problems Oxford University Press*, 55, 467-493.
- Rojas, C. (2009). *Alcance del concepto de tortura y otros tratos crueles, humanos y degradantes*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.
- Souza, T. (2015). *A Era do Grande Encarceramento: Tortura e Superlotação Prisional no Rio de Janeiro* (Tesis Doctoral). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Subcomité sobre la Verdad en la Democracia (2018). *Espaços de Privação de Liberdade e Tortura*. ALERJ.
- Werneck, J. (2018). Prefácio. En Pires, T. y Freitas, F. (Coords). *Vozes do cárcere: ecos da resistência política* (pp. 8-11). Kitabu.

Crisis climática, mujeres y menores: entre la vulnerabilidad y la protección urgente de sus derechos. Miradas desde el continente europeo

KARLA ZAMBRANO*

RESUMEN

El artículo que se presenta establece un doble propósito. Por un lado, pretende identificar las consecuencias directas del calentamiento global antropogénico sobre las mujeres y la población infantil, entrelazando la base científica con la ciencia jurídica que contextualice de forma objetiva el estado actual de la situación; por otro lado, intenta definir la posición de la comunidad internacional sobre ambas cuestiones, desde un punto de vista crítico, un enfoque basado en los derechos humanos y haciendo especial referencia al progreso jurisprudencial europeo, que contribuya a la cooperación climática internacional e incluya propuestas jurídicas y sociales basadas en los principios de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, y de equidad intergeneracional, así como el empoderamiento de la ciudadanía para recibir una educación ambiental de calidad. Este estudio se apoya sobre el eje de distintos marcos teóricos y busca establecer conexiones entre las distintas áreas de conocimiento entrelazando la perspectiva del feminismo postcolonial, el principio de evidencia científica y la visión iusinternacionalista. El enfoque feminista parte de la hipótesis de una desigualdad estructural de las mujeres a la hora de afrontar los efectos adversos del cambio climático. Dicha desigualdad se ve particularmente acusada bajo la lente de la teoría de la interseccionalidad, en función del origen o establecimiento de dichos impactos. Esta corriente de pensamiento crítico podría, también, ser aplicado por analogía al caso de la población infantil, en tanto sufren los impactos de forma diferente según las regiones en las que se hallen. El principio de evidencia científica se incluye como una parte esencial que da soporte a esta investigación. En este sentido, las fuentes documentales utilizadas en la realización de este estudio se centran, fundamentalmente, en la labor consensuada y experta del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) y estudios empíricos que concluyen en una mayor vulnerabilidad de las mujeres y la población infantil ante un clima cambiante. El tercer eje analítico proviene de la ciencia jurídica y en este caso, este estudio se apoya en las lecciones provenientes de la doctrina iusinternacionalista, donde se insiste en la vinculación del disfrute efectivo de los derechos humanos con la normativa reguladora del cambio climático. La estructura de esta investigación está formada por un epígrafe introductorio, seguido del primer apartado donde se exponen los aspectos del marco teórico mencionados, un segundo apartado como parte de la necesidad de incluir las referencias empíricas del IPCC y un tercer apartado que se dedica a ofrecer una visión jurídica de la posición de la doctrina al respecto y de los casos que se instruyen actualmente en algunos tribunales en los que los demandantes son mujeres y menores de edad. El apartado de conclusiones contiene tanto una síntesis de los diferentes apartados de este artículo, como una serie de propuestas jurídica y socialmente viables que contribuyan al conocimiento del cambio climático, sus diferentes impactos, las políticas de prevención y adaptación a los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y, en su caso, claves que refuercen el camino hacia el litigio climático.

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos; derechos de las mujeres; cambio climático; feminismo; derechos de la infancia.

TITLE

Climate crisis, women and children: between vulnerability and the urgent protection of their rights. Glimpses from the European continent

EXTENDED ABSTRACT

Since the end of the 18th century, the burning and use of hydrocarbons has been the main source of energy used by mankind to achieve more developed societies, ignoring —at first— the high cost of natural resources involved. The use of this type of non-renewable energy has caused serious imbalances in the atmosphere and, in turn, a great impact on all the Earth's ecosystems, since any type of alteration in the atmosphere causes, as a consequence, further transformations in the rest of

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.002>

Formato de citación recomendado:

ZAMBRANO, Karla (2023). "Crisis climática, mujeres y menores: entre la vulnerabilidad y la protección urgente de sus derechos. Miradas desde el continente europeo", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 31-48.

* Karla
ZAMBRANO,
Universidad de
Valencia. Contacto:
karla.zambrano@
uv.es

Recibido:
15/01/2023
Aceptado:
30/03/2023

its elements.

The conclusions reached by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) are the results of more than 30 years of research dedicated to the study of the climate system and its alterations. It is not, therefore, a diffuse and banal reflection to be downplayed, quite the contrary, as it recreates the present and future scenario to which legal science must respond.

Science, as usual, often leads the way in international rule-making and standard-setting processes, and has been decisive on climate change: there is an urgent need for a drastic reduction in the levels of greenhouse gas (GHG) emissions that human activities release into the atmosphere. Indeed, even if the Paris Agreement targets are met, resilience or adaptation and climate stability will be some of the greatest challenges facing humanity. There is now a clear scientific consensus on the unequivocal attribution of climate change to human activities. However, the impacts of climate variability are biased and the crosscutting issues that surround them, such as inequity and the vulnerability of multiple groups, such as women and children, are often displaced in the face of the severe damage already being done to the Earth's oceans, atmosphere, ice and biosphere, rapidly and pervasively.

The greenhouse effect is an inherently discriminatory phenomenon because it affects systemically, unequally and disproportionately not only people belonging to a certain group, but also constitutes an emerging, progressive and increasingly frequent and intense damage to societies and nations that have not reached their maximum levels of development, or that lack the measures or the technology to adapt to climate variability.

The purpose of this article is twofold. On the one hand, it aims to identify the direct consequences of anthropogenic global warming on women and children, interweaving the scientific basis with legal science, which will allow us to contextualize the current state of the situation in an objective manner; on the other hand, it aims to define the position of the international community on both issues, from a critical point of view, a human rights-based approach, and with a special reference to the European jurisdictional progress, which could contribute to enhance the international climate cooperation. This also includes legal proposals based on the principles of equal treatment and opportunities between women and men, and intergenerational equity, the empowerment of citizens to receive quality environmental education, the participation and integration of both women and new generations in political decisions on issues that affect them, and their inclusion in the discussion and analysis of the impact of the climate emergency based on scientific knowledge.

This research is based on the axis of different theoretical frameworks, and seeks both to establish connections between different areas of knowledge and to provide an international legal response to the problem of global warming for women and children through the analysis of international law and its implementation. In addition, this study is based on the principle of scientific evidence that underpins the work of the IPCC and, more specifically, will build on the efforts of Working Group II (WGI) of the Sixth Assessment Report (AR6) on impacts, vulnerability, and adaptation. In the international legal sphere, this paper aims to link two areas of international law as major references: international human rights law and the legal framework regulating climate change in the international forum.

With regard to the structure of this article, we will find an introduction to the state of the question, followed by the theoretical-methodological aspects that are intertwined in this research: the interweaving of postcolonial feminist theory, scientific knowledge and legal argumentation. The second section of this study aims to contextualize the impacts of climate change on ecosystems and the most vulnerable groups, with references to the contributions of Working Groups I and II of the IPCC Sixth Assessment Report and other scientific studies that support the position of the vulnerability of women and children to the adverse effects of climate change. Within the second section, the IPCC has concluded that countries are already experiencing increasing impacts such as biodiversity loss, extreme weather events, land degradation, desertification and deforestation, sand and dust storms, persistent drought, sea level rise, coastal erosion, ocean acidification and mountain glacier retreat, causing severe disruption to societies, economies, employment, agricultural, industrial and commercial systems, global trade, supply chains and travel. It has also reported that there has been a devastating impact on sustainable development, including poverty eradication and livelihoods, threatening food security and nutrition and water accessibility.

Furthermore, a sub-section has been created that will detail some of the impacts of climate change specifically on women and children. In this sense, it is evident that women's reproductive rights are affected, there is an increase in vector-borne diseases with discriminatory tendencies based on gender; the manifestation of socio-economic inequalities linked to climate change, marginalisation, and the lack of capacity of children to adapt to climate change.

The third section is devoted to providing a legal overview of the doctrine's position on the matter and the cases currently being heard in some courts where the plaintiffs are women and minors. This section highlights the impossibility of ignoring both the feminist approach and the intergenerational equity approach. It is also pointed out that in the elaboration of climate policies, it is not enough to draw up a list of insufficient and empty climate policies to comply with international commitments, since when it comes to demanding the jurisdictional protection of human rights in the context of the climate crisis, there are a series of complications rooted in the evidentiary capacity that governs any judicial procedure.

The conclusions section contains both a synthesis of the different sections of this article, as well as a series of legally and socially viable proposals that contribute to the knowledge of climate change, its different impacts, policies for prevention and adaptation to the risks of extreme meteorological phenomena and, if necessary, keys that reinforce the path towards climate litigation.

KEYWORDS

Human rights; women's rights; climate change; feminism; children's rights.



Introducción¹

En la actualidad, el 80% de las personas solicitantes de protección internacional por cuestiones climáticas son mujeres, niñas y niños, quienes pueden tener hasta catorce veces más probabilidades de morir en caso de desastres naturales en los países con más desigualdad de género (RED2RED, 2021, p. 5). Hoy en día, existe un claro consenso científico sobre la atribución inequívoca del cambio climático a las actividades humanas (IPCC, 2021, p. 4). El progresivo aumento de las temperaturas experimentado a lo largo de las últimas décadas y los efectos adversos asociados a los fenómenos meteorológicos, han evidenciado la imperante necesidad de adoptar normas urgentes capaces de hacer frente a la variabilidad del clima en el seno de la comunidad internacional. Sin embargo, los impactos del cambio climático son sesgados, constatándose un déficit de referencias en torno a las cuestiones transversales que los rodean como, por ejemplo, la falta de equidad y la vulnerabilidad de múltiples colectivos que, con frecuencia, son desplazados frente a los graves perjuicios que ya se ciernen sobre los océanos, la atmósfera, el hielo y la biosfera de la Tierra, de forma rápida y generalizada (IPCC, 2021, p. 4). Entre estos colectivos invisibilizados y vulnerables al calentamiento global se incluyen, a las mujeres y a los menores, quienes, además, pueden ostentar o hallarse en otras situaciones de riesgo como la diversidad funcional, los desplazamientos o las migraciones causados por los fenómenos meteorológicos, etcétera (ACNUDH, 2015, p. 4).

El efecto invernadero es, *per se*, un fenómeno intrínsecamente discriminatorio porque afecta sistémicamente de forma desigual y desproporcionada no sólo a las personas que pertenecen a un determinado colectivo, sino que también constituye un daño emergente, progresivo y cada vez más frecuente e intenso para las sociedades y naciones que no han alcanzado sus niveles máximos de desarrollo o que carecen de medidas o de la tecnología necesaria para adaptarse a la variabilidad del clima (ACNUDH y Heinrich Böll, 2019, pp. 13-14). De esta forma, es posible afirmar que el calentamiento global actual que causa el cambio climático constituye una seria amenaza en materia de seguridad y supone un quebranto en la seguridad alimentaria e hídrica ya que obstaculiza gravemente los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (IPCC, 2022, p. 9). Habida cuenta de estas circunstancias, el régimen internacional de los derechos humanos ha procurado reconocer expresamente que es necesario un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible para el pleno disfrute de los derechos fundamentales. Así, en julio del año 2022, dicho reconocimiento se cristalizó a través de una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, AGNU) que asevera con rotundidad la imposibilidad de disfrutar de todos los derechos humanos en un entorno degradado, pero fundamentalmente constituye un perjuicio mayor para los sectores de la población más vulnerables de las generaciones presentes y futuras (AGNU, 2022, pp. 2-3).

Vistas la pertinencia y la necesidad de investigación sobre el fondo del asunto, el presente artículo persigue una doble finalidad. Por una parte, pretende identificar cuáles son las consecuencias directas que recaen sobre las mujeres y los menores a causa del calentamiento global antropogénico, imbricando la base científica a la ciencia jurídica, lo que permitirá contextualizar el estado actual de la situación de una forma objetiva; por otra parte, aspira a definir el posicionamiento de la comunidad internacional sobre ambas cuestiones, a partir de una visión crítica, desde un enfoque basado en los derechos humanos y haciendo especial referencia al progreso jurisprudencial europeo,

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i, código DER2017-85443-P, contrato PRE2018-084715 (MINECO/AEI/FEDER, UE).

todo ello con vistas a contribuir a la cooperación climática internacional.

Por último, este artículo busca aportar propuestas jurídicas erigidas sobre los principios de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, así como de equidad intergeneracional. Dichos planteamientos conducen al empoderamiento de la ciudadanía a recibir una educación ambiental de calidad, al fomento de la participación e integración de las mujeres y las nuevas generaciones en las decisiones políticas sobre las cuestiones que les afecten, así como su inclusión en la discusión y el análisis del impacto de la emergencia climática desde el conocimiento científico.

I. Aspectos teórico-metodológicos de la investigación: la imbricación de la teoría feminista postcolonial, el conocimiento científico y la argumentación jurídica

La presente investigación se apoya sobre el eje de distintos marcos teóricos y busca establecer conexiones entre las distintas áreas de conocimiento así como aportar una respuesta de carácter *iusinternacionalista* que haga frente al problema que supone el calentamiento global en las mujeres y la infancia mediante el análisis de la normativa internacional y su implementación.

En primer término, este estudio ha sido concebido, estructurado y desarrollado bajo la perspectiva del feminismo postcolonial, siguiendo las valiosas aportaciones de la Profesora Talpade Mohanty quien ha sido autora de varias publicaciones en la materia y creadora de “una teoría, una crítica y una praxis en torno a la globalización” como un “nuevo eje temático de las feministas” que desafía al capitalismo global (Mohanty, 2003, p. 230; Bard-Widgor y David König, 2019, p. 65).

Insistiendo en las contribuciones de Mohanty y aplicándolas al caso de estudio analizado, es posible determinar que, en primer lugar, las mujeres no enfrentan de la misma forma los impactos derivados de la crisis climática indistintamente de la región en la que se encuentren, ya que ello obedece a una serie de factores interseccionales (Crenshaw, 1991, pp. 1241-1299), en función de su condición socioeconómica, su diversidad funcional, origen, raza, edad, religión y otros aspectos arraigados a elementos de desigualdad que cambian y se insertan de acuerdo con su contexto (Trevizo, 2021, p. 115). De hecho, numerosos casos de racismo medioambiental surgen en los barrios de las comunidades más pobres de color, siendo elegidos como nuevos emplazamientos para prisiones y vertederos tóxicos (Mohanty, 2003, p. 511). Ahora bien, en lo que atañe al problema ambiental del cambio climático, las mujeres y los menores suelen correr un mayor riesgo de desnutrición, pérdida de medios de subsistencia, aumento de los costes y competencia por los recursos (IPCC, 2022, p. 717).

En este contexto de vulnerabilidad, es preciso poner de manifiesto que los términos *violencia de género* o *violencia generacional* serán acuñados en este artículo de manera amplia para hacer referencia a la posible violación de derechos humanos sobre los colectivos a los que se dedica esta investigación, obviando cualquier tipo de alusión al ilícito penal derivado como consecuencia de una conducta antijurídica. Entiéndase, por lo tanto, violencia de género en el sentido descrito por el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) como



“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Por otra parte, no es posible obviar la naturaleza objetiva de los impactos del cambio climático sobre las mujeres y la infancia, motivo por el que este estudio se asienta bajo el principio de evidencia científica sobre el que descansa la actividad realizada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) y más concretamente, profundizará en el trabajo elaborado por el Grupo de Trabajo II (GTII) del Sexto Informe de Evaluación (IE6) dedicado a los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación. De igual manera, este artículo se apoyará en las aportaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros estudios basados en la búsqueda empírica y sistemática (Kerlinger y Lee, 2002, p. 504), así como la validación de hipótesis en torno a las consecuencias producidas por el cambio climático en las mujeres y los menores durante períodos de tiempo comparables.

En la esfera jurídica internacional, este trabajo pretende vincular dos áreas del Derecho Internacional como grandes referentes y puntos de partida que, indiscutiblemente, están relacionadas. Por una parte, haré referencia a la normativa climática consensuada en el foro internacional y por otra parte, realizaré un análisis de la vinculación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) a este marco jurídico, prestando especial atención a la CEDAW, a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y a las decisiones emanadas de sus respectivos Comités. Téngase en cuenta que no todos los instrumentos convencionales de protección de los derechos humanos de carácter universal han creado órganos de supervisión del cumplimiento de sus respectivas obligaciones jurídicas (Martínez Pérez, 2023, p. 519).

En línea con lo anterior, hemos de sumarle la necesidad de disponer de indicadores para supervisar los avances hacia la igualdad de género tomada de la Declaración y Plataforma de Acción de Pekín como piedra angular de su agenda programática para la aplicación de la CEDAW (Gilleri, 2020, p. 2), así como la relación de indicadores específicos de género aplicados a los ODS. Por último, realizaré un análisis somero y delimitado sobre la aparición de litigios por el clima en algunos estados del continente europeo, cuyos actores son mujeres y menores, con la finalidad de evidenciar el progreso jurisdiccional de la cuestión.

2. Contextualizando los impactos del cambio climático en los ecosistemas y los colectivos más vulnerables: referencias a las contribuciones de los Grupos de Trabajo I y II del Sexto Informe de Evaluación del IPCC

Los Informes de Evaluación (IE) del IPCC son herramientas esenciales que aúnan el conocimiento de gran parte de la comunidad científica en materia de cambio climático. Como bien apunta Pigrau Solé (2022, p. 47), se trata de documentos elaborados con un procedimiento complejo en el que

participan muchas personas, garantizando su rigor y grado de consenso.

Las conclusiones a las que han llegado los científicos del IPCC constituyen los resultados de más de treinta años de investigación dedicados al estudio del sistema climático, sus alteraciones y sus efectos potenciales en todas las regiones del mundo, teniendo en cuenta el carácter transversal del calentamiento global. No se trata pues, de reflexiones difusas y banales a las que restarles importancia, todo lo contrario, se trata de análisis que recrean los escenarios presentes y futuros a los que debe dar respuesta la ciencia jurídica. Con el ánimo de tener en cuenta el estado más actual de la ciencia, las próximas líneas se dedicarán a reflejar cuáles han sido las conclusiones a las que han llegado el GTI y el GTII del IPCC y que han sido publicadas en el IE6 en agosto de 2021 y febrero de 2022.

De conformidad con el Resumen para responsables de políticas (RRP) del IE6 del IPCC, la temperatura global de la superficie ha aumentado más rápido desde la década de 1970, siendo la del período de 2011-2020, la más cálida registrada. Además, las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) han seguido aumentando en la atmósfera, alcanzando promedios anuales de cuatrocientas diez partes por millón (ppm) para el dióxido de carbono (CO_2), mil ochocientas sesenta y seis partes por mil millones (ppb) para el metano (CH_4) y trescientas treinta y dos ppb para el óxido nitroso (N_2O) en 2019 (IPCC, 2021, p. 4).

El aumento considerado de las temperaturas ha generado una serie de consecuencias casi irreversibles. A nivel ecosistémico, se cierne una gran alarma sobre el hecho de que la superficie hielo marino del Ártico alcanzara su nivel más bajo desde 1850. En este sentido, el IPCC ha puesto de relevancia la inexistencia de precedentes de los retrocesos exponenciales en los glaciares en, al menos, los últimos dos mil años (IPCC, 2021, p. 5). Otro dato preocupante es el aumento del nivel medio global del mar, debido a la pérdida de hielo en la tierra y a la expansión térmica de los océanos. El aumento del nivel del mar ha sido más rápido desde 1990, produciendo, además, un vertiginoso calentamiento global del océano, lo que comporta cambios en su pH y constituye un riesgo serio, tanto para la biodiversidad marina, como para las poblaciones que habitan en estados insulares o costeros. En este último caso, están apareciendo nuevas causas de movilidad humana, sobre todo, de los habitantes de estados insulares condenados a la desaparición en la próxima década.

Además, el cambio climático de origen antropogénico es el generador de recurrentes fenómenos meteorológicos extremos como las olas de calor, tanto en la superficie terrestre como en la marina. De hecho, los extremos fríos están apareciendo con menos frecuencia, aumentando la aparición de sequías. Al mismo tiempo, muchos cambios en el sistema climático son mayores en relación directa con el aumento del calentamiento global. Entre ellos se encuentran el aumento de la frecuencia e intensidad de los calores extremos, las olas de calor marinas y las fuertes precipitaciones, las sequías agrícolas y ecológicas en algunas regiones y la proporción de ciclones tropicales intensos, así como la reducción del hielo marino del Ártico, de la capa de nieve y del permafrost (IPCC, 2021, p. 15).

Por otra parte, la liberación y el aumento de determinados GEI en la atmósfera, procedentes de la quema de combustibles fósiles produce, entre otras cosas, un disparo de la contaminación



atmosférica. Los contaminantes atmosféricos y los GEI suelen provenir de las mismas fuentes, por ejemplo, las centrales eléctricas alimentadas a carbón y los vehículos que utilizan diésel (Banco Mundial, 2022, p. 1). A pesar de la existencia de ciertas discrepancias respecto a la definición de este fenómeno (Gallego Picó et al., 2014, p. 59), la legislación española —en el artículo 3.e) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera— entiende por contaminación atmosférica a “la presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza”.

Las graves consecuencias para la salud humana derivadas de la contaminación atmosférica pueden resumirse en: enfermedades respiratorias y cardiovasculares, obesidad, diabetes, problemas de desarrollo intrauterino, alteración cognitiva durante el desarrollo y cáncer de pulmón (Valls-Llobet, 2018, p. 158). Respecto a las afecciones respiratorias, por tratarse de las más frecuentes, éstas responden a la penetración de determinadas partículas en los pulmones de las personas. Estas partículas se clasifican, por un lado, en partículas grandes (PM10) con un diámetro máximo de diez μm (micras) como pueden ser, por ejemplo, las provenientes del polen, el moho, el polvo y la suciedad; por otro lado, se encuentran las partículas pequeñas (PM2,5) cuyo diámetro máximo es inferior a 2,5 μm como, las que proceden de la combustión, incineración, compuestos orgánicos y ciertos metales. Cuando las PM10 consiguen ingresar en los pulmones y pasar al torrente sanguíneo pueden causar cardiopatías, cáncer de pulmón, asma e infecciones agudas de las vías respiratorias inferiores. Más preocupante es la introducción de las PM2,5, ya que, por sus dimensiones, consiguen arraigarse con mayor facilidad en el aparato respiratorio.

2.1 Vulnerabilidades al descubierto: mujeres y menores ante un clima cambiante

Los impactos mencionados en los párrafos precedentes dejan una marcada impronta en todas las esferas de la vida de todas las personas. Sin embargo, basándome exclusivamente en las injerencias descritas por el GTII del IE6 del IPCC, es posible aseverar que hay colectivos más expuestos a ellos como la población femenina e infantil (IPCC, 2022, p. 49). Las mujeres, particularmente, asumen arduos desafíos asociados al cambio climático, a corto plazo, por motivo de su género (OMS, 2016, p. 7), pudiendo constituir, indiscutiblemente, graves vulneraciones de sus derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la vida y a la dignidad humana, a la salud, a la propiedad privada, a la seguridad alimentaria, al acceso al agua y a la energía, etcétera. En el caso de la población infantil, por ejemplo, hablamos de uno de los colectivos más sensibles al impacto de la contaminación atmosférica en la salud, ya que la inmadurez de sus pulmones y vías respiratorias les sitúa en una delicada posición de vulnerabilidad (OMS, 2018, p. 4).

Ahora bien, cabe preguntarse: ¿cuáles son los factores que incrementan los riesgos potenciales sobre estos colectivos y qué les diferencia del resto de población? Para despejar este interrogante, en primer lugar, es necesario distinguir entre: (i) los impactos específicos en la salud y la vida de las mujeres y la población infantil y (ii) las consecuencias sociales y humanas del cambio climático sobre ambas poblaciones. Como se ha puesto de relevancia, el calentamiento global genera un estrés hídrico que afecta a la disponibilidad del sustento de las personas: el agua y la comida. Sin embargo, ante un clima cambiante, el acceso a ambos recursos perturba, de manera desproporcionada, a las personas más pobres, las mujeres, la infancia, los pueblos indígenas y las

personas mayores en los países de renta baja, sobre todo, en regiones donde las desigualdades son más acusadas y las políticas de género y equidad o bien no existen o son insuficientes, lo que se traduce en una gobernanza climática débil con escasa participación de la ciudadanía (IPCC, 2022, p. 50). El riesgo de desnutrición en los menores es, obviamente, una consecuencia inherente a la escasez alimentaria generada por la sequía, pero también se ha evidenciado una relación entre la obesidad infantil y el cambio climático ya que este fenómeno compromete la producción de alimentos saludables y lleva a determinados sectores poblacionales a un estado de inseguridad alimentaria. Para satisfacer sus necesidades, la población, entre ellos los niños, recurren a la comida procesada con un alto contenido energético que interacciona con otros factores contribuyendo a la prevalencia de la obesidad en edad pediátrica (Borrego Piña, 2019, p. 13).

Así, coincidiendo con Trevizo, ellas “enfrentan mecanismos de política pública que no les permite ejercer su autonomía y libertad reproductiva; tienen hijos en condiciones precarias y enfrentan las dificultades sociales, el desastre ecológico y económico ocasionado por la crisis climática, y por otras catástrofes” (2021, p. 121). Tales circunstancias fomentan su precariedad y las expone a entornos de violencia de género y embarazos no deseados. Como muestra de ello, entre los supuestos de vulneraciones más graves, se ha constatado el aumento de la mutilación genital femenina (MGF) en el contexto de entornos de emergencia asociados al cambio climático y la degradación ambiental, elevándose las probabilidades de que se someta a mujeres y niñas a estas prácticas nocivas (AGNU, 2022, p. 23). Del mismo modo, el Comité de la CEDAW ha evidenciado los efectos adversos del cambio climático, la degradación ambiental y el uso insostenible de los recursos naturales, así como las malas prácticas de gestión de residuos, en el bienestar de las mujeres rurales (2019, p. 3), cuyas desigualdades se agudizan de manera interseccional, en función de sus condiciones socioeconómicas (AGNU, 2022, p. 19). En este sentido, el Comité de la CEDAW reconoció que

“las mujeres de las zonas rurales, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, se ven profundamente afectadas por la pobreza, la exclusión económica y política, el cambio climático y los desastres naturales, así como por la falta de acceso a la infraestructura, los servicios y la protección social, lo que agrava sus responsabilidades desproporcionadas en lo que respecta a los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados” (CEDAW, 2019, p. 3).

Por otra parte, la violencia de género de carácter económico es absolutamente visible en el caso de las mujeres agricultoras y productoras de alimentos en los estados que no gozan de un amplio abanico de derechos que promuevan su protección. Ello sucede básicamente porque “el 80% de las mujeres empleadas en los países menos adelantados afirman que la agricultura es su principal fuente de sustento” (ONU-Mujeres, 2020, p. 10). Si las tierras se ven degradadas como consecuencia de los efectos del calentamiento global, podrían verse más abocadas a la precariedad pues, generalmente en estas regiones, disfrutan de una escasa protección jurídica y una condición social más débil.

Más allá de la estigmatización social, el fomento de las desigualdades y el camino a la



situación de pobreza a las que están expuestas las mujeres en el marco del cambio climático, existen, además, investigaciones que concluyen en la incidencia directa de las altas temperaturas sobre sus cuerpos, afectando seriamente a su capacidad reproductiva, sobre todo, en el período de gestación. Según Chersich et al., “el embarazo aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a los riesgos ambientales, incluido el calor exógeno. Los cambios fisiológicos y anatómicos que se producen durante el embarazo plantean retos particulares a la termorregulación” (2020, p. 2). En este caso, hablamos de afecciones directas en la salud de las gestantes, pero también de los *nasciturus*, llegándose a establecer una relación causa-efecto entre el incremento de las temperaturas con la prematuridad, la pérdida de peso al nacer, la mortalidad neonatal y la mortinatalidad² (Champion et al., 2012, p. 1).

En muchas regiones del mundo, el aumento de las temperaturas acarrearán también la aparición o el incremento de enfermedades vectoriales. En este sentido, la OMS (2016, p. 11) afirma que “las mujeres embarazadas son especialmente vulnerables al paludismo, pues a los mosquitos transmisores de esta enfermedad les resultan dos veces más ‘apetecibles’ que las mujeres no embarazadas”. Los riesgos asociados a la transmisión de esta enfermedad durante el embarazo van desde el aborto espontáneo, la prematuridad, hasta la muerte fetal e insuficiencia ponderal del recién nacido. Por el contrario, las gestantes corren más riesgos de sufrir preeclampsia con la intensificación de los extremos fríos (OMS, 2016, p. 12).

Con gran acierto, el Profesor Martínez Pérez (2022, p. 415), hace ahínco en la labor realizada por los órganos de supervisión de Naciones Unidas, sobre todo en lo concerniente a vincular los derechos humanos y el cambio climático, dejando claro, además, que en “el ámbito científico ya no hay casi dudas de la amenaza que supone las consecuencias del cambio climático en las generaciones presentes y futuras”. Ciertamente las decisiones adoptadas no siempre arrojan los resultados esperados, como en el asunto Sacchi et al. c. Argentina et al., si bien cabe destacar que, el pasado 1 de marzo de 2023, a iniciativa de Vanuatu, fue remitida una solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia (CIJ)³, dirigida a obtener un razonamiento de la Corte sobre cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de las obligaciones climáticas asumidas por los estados que, por sus actos y omisiones, hayan causado daños significativos no sólo al sistema climático sino a las personas integradas en estas generaciones. Quedará por determinar cuál será el contenido de final de esta opinión consultiva.

Interesa señalar que, sobre los efectos adversos del cambio climático en determinados colectivos, se han pronunciado no pocas autoridades en la materia. Para comenzar, el IPCC atribuye a la población infantil la condición de colectivo más vulnerable al cambio climático (IPCC, 2022, p. 63). Asimismo, la Asamblea Mundial de la Salud, indicó que los lactantes y los niños pequeños son especialmente vulnerables a la desnutrición, la enfermedad y la muerte en los contextos de emergencia asociados al cambio climático (2010, p. 2) y, más recientemente, UNICEF (2021, pp. 12-13), ha informado sobre los diversos riesgos, perturbaciones y tensiones climáticas y ambientales a los que está expuesta la población infantil (2021, p. 10).

² Entiéndase por “mortinatalidad” la relación entre el número de fetos nacidos muertos y el número total de nacimientos. Se declara al feto como mortinato en caso de que no respire o no muestre ningún signo claro de vida.

³ Véase el documento de Naciones Unidas A/77/L.58, de 1 de marzo de 2023.

Sin duda alguna, la crisis climática es también una crisis de los derechos de la población infantil (UNICEF, 2021, p. 14) y son las grandes víctimas de los insostenibles patrones de producción y consumo que han dado paso a la emergencia climática. Así pues, en la misma línea que en el caso de las mujeres, los niños y niñas de todo el mundo, se ven directamente afectados por fenómenos meteorológicos extremos como las olas de calor, la intensidad de las precipitaciones, las inundaciones fluviales, las enfermedades vectoriales y los altos índices de contaminación atmosférica. Centrándonos en este último fenómeno, la OMS ha determinado que la población infantil representa uno de los colectivos más sensibles al impacto de la polución en la salud, ya que la inmadurez de sus pulmones y vías respiratorias les sitúa en una delicada posición de vulnerabilidad. Cabe pues afirmar que los y las menores constituyen “el subgrupo de la población más afectada por la contaminación atmosférica y serán los principales beneficiarios de las políticas de reducción de las emisiones de combustibles fósiles en las próximas dos décadas” (2018, p. 4).

Las causas subyacentes que obedecen a esta mayor vulnerabilidad descansan sobre una serie de factores, a saber: (i) la falta de capacidad para sobrevivir a perturbaciones climáticas; (ii) mayor vulnerabilidad fisiológica en la exposición a determinados contaminantes; (iii) tendencia a un padecimiento superior al de la población adulta en las enfermedades vectoriales y; (iv) pérdida de oportunidades por la degradación ambiental asociada a los efectos adversos del cambio climático.

Pero no sólo las generaciones presentes de menores son vulnerables, también hay que hacer alusión al impacto de la contaminación atmosférica en la salud de los no nacidos. En este sentido, el *Royal College of Physicians* (2016, p. 55) ha concluido en que:

“El árbol bronquial (conductos de aire en los pulmones) está completamente formado a las dieciséis semanas de embarazo. Los sacos de aire (alvéolos) comienzan a desarrollarse a las veintiocho semanas de gestación y aproximadamente la mitad del número final de alvéolos de un adulto están presentes al nacer (cuarenta semanas). La mayoría de los alvéolos restantes se desarrollan hacia los dos años de edad, pero es probable que sigan desarrollándose durante la adolescencia hasta que el crecimiento corporal cese. El punto máximo de la función pulmonar no se alcanza hasta principios o de la década de los veinte, lo que hace que el pulmón sea vulnerable durante muchos años, pero quizá mantenga una capacidad de recuperar parte de la función perdida”.

La exposición de los fetos, bebés y niños y niñas a la contaminación atmosférica puede producir daños definitivos e incluso aumentar el riesgo de muerte por infecciones pulmonares. Asimismo, puede producir efectos nocivos en el crecimiento, la inteligencia y el desarrollo neurológico, pero también comporta una lesión de sus derechos.

Vistos los efectos adversos físicos del cambio climático y su agudeza sobre los colectivos a los que se dedica esta investigación, cabe hacer una última mención al alto nivel de confianza manifestado por el IPCC en lo que respecta a los impactos del calentamiento global en el bienestar



y la grave amenaza en la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, sobre todo las niñas. Así, se prevé “que la salud mental se vea afectada por la exposición a fenómenos meteorológicos extremos, desplazamientos, migraciones, hambrunas, malnutrición, degradación o destrucción de los sistemas de atención sanitaria y social, pérdidas económicas y sociales relacionadas con el clima y ansiedad y angustia” (IPCC, 2022, p. 63).

3. La vinculación de los efectos adversos del cambio climático con los derechos humanos

Resulta imposible concebir el disfrute pleno de los derechos humanos en un contexto de crisis climática ya que “de nada sirve proteger la vida de las personas o garantizar sus derechos políticos, civiles, laborales, etcétera, si no pueden sobrevivir en un medio ambiente degradado” (Fernández, 2014, p. 4). De hecho, los ilustres Profesores Juste Ruiz y Castillo Daudí, coincidieron en que “los distintos componentes del medio ambiente forman parte de un único ecosistema global que tiene una dimensión planetaria” (2014, p. 8), es decir, todo lo que existe en nuestro planeta guarda una profunda interconexión, pues todo es parte de un delicado equilibrio capaz de generar y devastar la vida.

Los impactos de la variabilidad del clima, descritos por el IPCC y relatados brevemente en este estudio, evidencian la fragilidad de estas personas en el contexto de la crisis climática. Así, de una parte, el marco jurídico internacional para lograr una igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres, niños y niñas está formado, fundamentalmente, por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), la CEDAW y la CDN, sus Protocolos Facultativos correspondientes, así como otros tratados multilaterales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares. Este régimen pretende contribuir al disfrute pleno e igualitario de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales a lo largo de su vida.

De otra parte, el régimen jurídico internacional del cambio climático está integrado básicamente por tres instrumentos. En primer lugar, las bases asentadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París (AP) y el Pacto de Glasgow por el Clima. Sin embargo, las referencias al respeto de los derechos humanos desde el régimen jurídico internacional del cambio climático son escasas. Tan solo el Acuerdo de París lo menciona en su preámbulo (Martínez Pérez, 2022, p. 410). A la inversa sucede algo muy parecido, apenas hay alusiones al cambio climático concretamente desde el régimen internacional de los derechos humanos, si bien, es incluido como parte de la protección medioambiental.

Al margen de las deficiencias en el reconocimiento mutuo de la vinculación existente entre ambos regímenes, la labor de los órganos de supervisión de las Naciones Unidas ha contribuido enormemente a poner puntos en común (Martínez Pérez, 2022, p. 410). El mero hecho de

adoptar medidas para hacer frente al cambio climático es un gran indicador de la trascendencia del asunto en todo el mundo. Ahora bien, dichas medidas deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, así como definir concretamente las poblaciones a las que irán aplicadas, teniendo en especial consideración a las personas en situación de vulnerabilidad, el derecho al desarrollo, así como la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y la equidad intergeneracional. En la elaboración de políticas climáticas es imposible obviar tanto el enfoque del feminismo, como el de equidad intergeneracional. No basta con redactar un pliego de políticas climáticas insuficientes y vacías para cumplir con los compromisos internacionales.

A la hora de exigir la tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el contexto de la crisis climática, continúan apareciendo una serie de complicaciones (De Vílchez-Moragues, 2022, p. 374). En este sentido, las demandas podrán variar en función del número de actores que persigan la tutela de sus derechos fundamentales en el contexto de un clima cambiante. Así, estas reclamaciones podrán ser individuales o colectivas. No obstante, si resulta difícil probar que los efectos adversos del cambio climático son graves lesiones para la vida o la salud, vincular estas injerencias a colectivos concretos más vulnerables, como es el caso de las mujeres y la población infantil, requerirá de una acreditación clara y concisa del nexo de causalidad en sede judicial con motivo de que, *a priori*, las reclamaciones interpuestas tengan una gran tasa de éxito. No bastará con esgrimir el conocimiento científico, pues es preciso establecer claramente una exposición al daño, de forma ininterrumpida, continuada, además de acreditar fehacientemente la ausencia o insuficiencia de medidas jurídicas que puedan poner fin a tales vulneraciones.

Habida cuenta de todos los impactos del calentamiento global, la emergencia, en todo el mundo, de *litigios por el clima* aparecen como una clave para forzar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático. Se trata de un fenómeno de corto recorrido relativamente —en comparación con lo que es habitual en la disciplina— y que apenas comienza a ponerse encima de las mesas de los Juzgados y Tribunales. Las demandas planteadas por los actores se dirigen contra los estados, empresas u otros sujetos y parten de una serie de elementos reiterativos y comunes (Martínez Pérez, 2022, p. 411) como, por ejemplo, la inclusión de la evidencia científica, la vinculación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, así como el desarrollo de ambas áreas en los respectivos sistemas regionales en los que se sustancia la reclamación en cuestión.

En la actualidad, según las cifras proporcionadas por el *Sabin Centre for Climate Change Law*, de la Universidad de Columbia, fuera de los Estados Unidos de América, se están sustanciando alrededor de veinte demandas por el clima contra distintos estados, cuyos actores son menores y sólo tres han sido instadas por mujeres. Teniendo en cuenta los límites de este artículo, los colectivos en los que se centra y la cantidad de demandas que están instruyéndose en todo el mundo, las próximas líneas realizarán un somero recorrido por algunos asuntos arraigados en el continente europeo y que se encuentran pendientes de resolución.

El asunto Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros treinta y dos estados surgió como consecuencia de la demanda interpuesta por un grupo de seis jóvenes de nacionalidad portuguesa —algunos son menores de edad— ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el



2 de septiembre de 2020. En la demanda se alega, fundamentalmente, el incumplimiento de los demandados con sus obligaciones climáticas. Los actores entienden que existe una clara infracción de los artículos 2, 8 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), lo que supone una vulneración de su derecho a la vida, a la intimidad familiar y a no sufrir discriminación, pues argumentan que el calentamiento global afecta especialmente a las personas de su generación. Además, los demandantes citan consolidada jurisprudencia del TEDH al respecto, como los asuntos *Tatar c. Rumanía*, *Dubetska c. Ucrania* o *Budayeva c. Rusia*, así como que debe realizarse una interpretación amplia e internacional sobre los artículos 2 y 8 respectivamente, sin olvidar el interés superior del menor, recogido en el artículo 3.1. de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

En el momento en el que el Tribunal notificó la demanda del asunto Duarte Agostinho a los estados demandados, en diciembre de 2020, pidió a las Partes que se pronunciaran no sólo sobre las presuntas violaciones de los artículos 2, 8 y 14, sino que también hizo referencia al artículo 3 del CEDH, la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, así como sobre el artículo 34 del CEDH en referencia al “estatuto de víctima” y sobre el derecho a la propiedad contemplada en el artículo 1 del Protocolo nº 1 del Convenio. Sin duda alguna, la calificación realizada por el TEDH es más completa e incorpora un elemento innovador que hasta el momento no se había tenido en cuenta en ningún litigio climático: la prohibición de la tortura. Se deduce pues, que el hecho de soportar los efectos adversos del cambio climático podría ser concebido como una situación tortuosa, cruel y degradante, más aún si tenemos en cuenta que dicha exposición se perpetúa en el tiempo desde edades tempranas. Indudablemente, este asunto puede sentar un precedente en lo que respecta a la litigación climática europea.

En la misma línea del asunto Duarte, se han presentado tres asuntos más ante el TEDH: (i) *Uricchio c. Italia* y otros treinta y un estados, (ii) *De Conto c. Italia* y otros treinta y dos estados, y (iii) *Engels c. Alemania* (demandas número 14615/21; número 14620/21 y número 46096/2022, respectivamente). Las demandas italianas fueron presentadas por dos adultos jóvenes que alegan que las emisiones de gases de efecto invernadero de treinta y tres Estados miembros han causado el calentamiento global, dando lugar, entre otras cosas, a fenómenos meteorológicos extremos como olas de calor y tormentas, que afectan a las condiciones de vida y la salud mental de los demandantes. Entre los argumentos jurídicos esgrimidos, ambas demandas se asientan sobre las infracciones de distintos preceptos del CEDH, concretamente se basan en la vulneración de los artículos 2, 8, 13 (derecho a un recurso efectivo) y 14. Paradójicamente no han incluido la vulneración del artículo 4 del CEDH. La demanda contra Alemania fue presentada por un grupo de nueve menores y adolescentes que alegan igualmente la vulneración de los artículos 2 y 8 del CEDH.

Por otra parte, una especial consideración reclama el asunto *KlimaSeniorinnen c. Suiza* que actualmente está conociendo el TEDH. Dos meses más tarde de la entrada del asunto Duarte Agostinho, el 26 de noviembre de 2020, una asociación de mujeres mayores (*Senior Women for Climate Protection Switzerland*) instó una demanda contra el Gobierno suizo ante el TEDH. En su reclamación, las actoras se han esforzado arduamente en argumentar serias injerencias en su salud con motivo de las olas de calor, agravadas por la crisis climática (Luporini y Savaresi, 2023, p. 8). Como hemos visto, las mujeres se han incluido como personas vulnerables a los

impactos del cambio climático, pero en este grupo también se circunscriben las personas mayores. Las demandantes sostienen que el Estado suizo había incumplido sus obligaciones positivas de preservar efectivamente su derecho a la vida (artículo 2 CEDH) y de respetar su vida privada y familiar y su domicilio (artículo 8 CEDH), a la luz del principio de precaución y del principio de equidad intergeneracional. Asimismo, consideran que el Gobierno no había adoptado la normativa adecuada ni había tomado las medidas oportunas y suficientes para lograr los objetivos de la lucha contra el cambio climático.

Ahora bien, es menester destacar que el incremento de las temperaturas no sólo comporta el calentamiento global sino que agrava otro tipo de problemas ambientales existentes como, por ejemplo, la contaminación atmosférica. En este sentido, se establecen, además, interacciones que acarrear graves consecuencias en la salud humana. El mismo GTII del IPCC habla de ello en su IE6 (IPCC, 2022, p. 11) y sentencia que “las temperaturas extremas, incluidas las olas de calor, se han intensificado en las ciudades, donde también han agravado los episodios de contaminación atmosférica”. El origen de este tipo de polución puede ser múltiple, desde la inhalación del humo como consecuencia de la aparición de mega incendios incrementados en tiempos de sequía, hasta la combustión de vehículos en la que se liberan emisiones de determinados GEI, contribuyendo a la suspensión de partículas finas (PM_{2,5}) que acaban en el tracto respiratorio.

Según Ballester (2005, p. 163) factores como la temperatura media anual y la ubicación de las ciudades en relación con el clima, juegan un papel modificador del efecto de la contaminación relacionado con la mortalidad. Pero no es el único elemento a tener en cuenta. Elementos como la frecuencia de paso también podrían determinar una mayor afección a la contaminación. En este sentido, se pronunció el médico forense británico, Philip Barrow, en su informe sobre el asunto de Ella Adoo Kissi-Debrah, determinando claramente que la causa médica de la muerte obedeció a tres circunstancias. La primera, la insuficiencia respiratoria aguda; la segunda, asma grave y; la tercera, la exposición a la contaminación atmosférica (Barrow, 2021, p. 1).

La contaminación atmosférica fue un factor importante que contribuyó tanto a la inducción como a las exacerbaciones del asma que padecía la menor. Durante el transcurso de su enfermedad, entre 2010 y 2013, estuvo expuesta a niveles de dióxido de nitrógeno (NO₂) y partículas que superaban las directrices de la OMS. La principal fuente de exposición fueron las emisiones de los vehículos a motor y la frecuencia de la circulación. Durante este periodo se reconoció que no se redujo el nivel de NO₂ a los límites establecidos por la UE y la legislación nacional, lo que posiblemente contribuyó a su muerte.

El informe forense elaborado por el Doctor Barrow constituye una de las pruebas fundamentales que están sustanciando el proceso actual iniciado en el Reino Unido y culmina la lucha de una madre que perdió a su hija como consecuencia de los altos niveles de dióxido nitroso existentes durante el camino que tomaba la menor, cada día, para ir al colegio. A nivel jurídico, la valoración de esta prueba documental refleja un claro nexo de causalidad que, llegado el momento, podría dar lugar a una sentencia favorable que busque proteger los derechos de la población infantil ante los riesgos asociados a la contaminación atmosférica y que podrían verse agravados por el calentamiento global. Es preciso insistir que el cambio climático y la contaminación atmosférica son problemas ambientales distintos, pero este último podría multiplicar sus efectos



con el incremento de las temperaturas, sobre todo en zonas urbanas.

Continuando en el ámbito de los derechos humanos y la intersección entre el calentamiento global y la contaminación atmosférica, es necesario apuntar hacia una comunicación individual presentada en 2019 ante el Comité de los Derechos del Niño. Se trata del asunto Sacchi et al. c. Argentina et al. entre cuyos actores figuraba la joven activista por el clima, Greta Thunberg. Las partes argumentaron la insuficiencia de las políticas climáticas de los estados demandados, alegando infracciones de los artículos 3, 6, 24 y 30 de la CDN, atendiendo al interés superior del menor, y el riesgo que supone el cambio climático para su vida, su salud y sus derechos a la cultura, si bien la solicitud fue desestimada por el Comité con base en la falta de agotamiento de los recursos internos que, a su juicio, eran razonablemente eficaces y estaban a su disposición.

Conclusión

Como se ha expresado al inicio del presente estudio, el propósito de este artículo es doble, ya que por un lado, ha identificado las consecuencias directas del calentamiento global antropogénico en los ecosistemas, las personas y especialmente aquellas en una situación de mayor vulnerabilidad, en este caso, las mujeres y la población infantil; mientras que, por otro lado, ha definido la posición de la comunidad internacional sobre ambas cuestiones, desde un punto de vista crítico, un enfoque basado en los derechos humanos y haciendo especial referencia al progreso jurisdiccional europeo, persiguiendo una contribución a la cooperación climática internacional. Asimismo, esta investigación se basa en el eje de diferentes marcos teóricos estableciendo conexiones evidentes entre diferentes áreas de conocimiento, intentando arrojar una respuesta jurídica internacional al problema del calentamiento global para las mujeres y la población infantil, a través del análisis del Derecho Internacional y su aplicación. Además, este estudio se ha basado en el principio de evidencia científica toda vez que recurre a la labor de investigación realizada del IPCC y, más concretamente, en la labor de los GTI y GTII del IE6 del IPCC. Asimismo, este artículo bebe de las fuentes de autoridades sanitarias y ha profundizado en los informes realizados por la OMS, UNICEF y otros autores dedicados al estudio empírico de los impactos dejados por el cambio climático en las mujeres y la población infantil. Todo ello bajo la perspectiva del feminismo postcolonial y la teoría de la interseccionalidad.

Se concluye, en primer lugar, en que no hay estado ajeno a los riesgos potenciales del cambio climático. En este sentido, se han expuesto múltiples efectos asociados a la variabilidad del clima, como la pérdida de biodiversidad, fenómenos meteorológicos extremos, la degradación de las tierras, la acidificación de los océanos y el retroceso de los glaciares de montaña, entre otros, que provocan graves disrupciones en las sociedades, las economías, los sistemas agrícolas, etcétera. Dichos impactos amenazan gravemente la consecución de los ODS planteados y traza serios desafíos en torno a la seguridad alimentaria, la nutrición o la accesibilidad del agua que derivan en vulneraciones de los derechos humanos en general y de los colectivos más vulnerables, en particular. En este contexto, ha sido posible determinar que las personas son más sensibles a los impactos del cambio climático por razón de su género y de su edad. En el primer caso, recordemos que, en las mujeres, se sienten más los efectos adversos del clima durante los períodos de gestación, pero también en situaciones en las que se acumulan circunstancias que

las convierten en colectivos doble o triplemente vulnerables. Recuérdese el caso de las mujeres mayores de la asociación *Senior Women for Climate Protection Switzerland*. En el caso de la población infantil, la inmadurez de su organismo y sus capacidades aumenta su exposición a patologías tanto por exceso como por defecto. Recordemos, además, el riesgo que se plantea en el caso de las mujeres embarazadas, los *nasciturus* y de la infancia. Atiéndase el caso de los niños y niñas que viven en regiones amenazadas por la seguridad alimentaria, que favorecen la desnutrición de sus cuerpos, pero también surgen en este contexto, enfermedades por exceso como la obesidad infantil a consecuencia de la indisponibilidad de alimentos en las regiones azotadas por las sequías o las fluctuaciones en las precipitaciones.

Como se ha expuesto, el volumen de mujeres y niñas que sufren situaciones de violencia, se ve incrementado en los contextos de emergencias climáticas. Además, su situación de vulnerabilidad aumenta en los países en desarrollo y en los pequeños estados insulares en desarrollo, de manera desproporcionada.

Rotundamente, las mujeres y la población infantil, están expuestos a una mayor vulnerabilidad ante la crisis climática. La negación de estos hechos es también negacionismo del cambio climático, además de denotar un gran atrevimiento a años de investigación científica, un cuestionamiento a las autoridades sanitarias y una falta de sensibilidad hacia estos colectivos.

Con motivo de no seguir perpetuando y fomentando discriminaciones basadas en el sexo y la edad, la ciencia jurídica está en la obligación de aportar una respuesta urgente global y cohesionada que dote de mayor protección a los colectivos vulnerables frente al cambio climático. Para ello, como resultados de la presente investigación se incluyen propuestas viables en las que ya se está trabajando. En este sentido, además de continuar siguiendo las premisas establecidas por el IPCC para la elaboración de políticas públicas, sería conveniente que éstas incluyeran la regionalización de los escenarios del cambio climático, basado en la generación de proyecciones a partir de la utilización de métodos estadísticos y dinámicos, así como su actualización permanente, teniendo en cuenta con más ahínco, a los colectivos vulnerables, en este caso, la población femenina e infantil. Asimismo, es necesario promover campañas informativas sobre los distintos efectos adversos que afectan a ambas poblaciones, así como una mejora cualitativa de la educación medioambiental que debería insertarse como parte estructural e integrante de todos los planes de estudio, incluyendo aquellos dirigidos a menores en edades tempranas. Por último, considero que la formación en cuestiones medioambientales y, más concretamente, sobre cambio climático, debería extenderse, de igual forma, a los profesionales del Derecho, sobre todo en quienes forman parte del turno de oficio, Jueces y Magistrados encargados de aplicar la normativa multinivel del cambio climático. Existe un gran desconocimiento en la materia y abundantes cuestiones transversales que se entrelazan. Una formación especializada puede contribuir a la proliferación de decisiones jurisprudenciales con mayor rigor científico en pos de una justicia climática efectiva más plena, equitativa e igualitaria. ●

Referencias

ACNUDH (2015). *Understanding human rights and climate change*. Recuperado de: www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf (03.12.2022).



- Asamblea Mundial de la Salud (2010). *Nutrición del lactante y del niño pequeño*. Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/5189> (11.12.2022).
- Ballester, F. (2005). Contaminación atmosférica, cambio climático y salud. *Revista Española de Salud Pública*, 79 (2), 159-175.
- Banco Mundial (2022). *Lo que hay que saber sobre el cambio climático y la contaminación atmosférica*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2022/09/01/what-you-need-to-know-about-climate-change-and-air-pollution> (05.12.2022).
- Bard-Widgor, G. y David König, M. (2019). Perspectivas feministas de las Relaciones Internacionales: debates entre atravesamientos neoliberales. *Revista de Estudios Internacionales*, 1 (1), 60-68.
- Barlow, P. (2021). *Annex A. Regulation 28: Report to prevent future deaths (1)*. Recuperado de: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2021/04/Ella-Kissi-Debrah-2021-0113-1.pdf> (11.11.2022).
- Borrego Piña, C.E. (2019). Cambio climático, inseguridad alimentaria y obesidad infantil. *Revista Cubana de Salud Pública*, 45 (3), 1-18.
- Champion, V., Serfaty, A. y Gold, F. (2012). Mortinatalidad y mortalidad neonatal. *EMC Pediatría*, 47 (1), 1-10.
- Chersich, M.F., Pham, M.D., Areal, A., Haghghi, M.M., Manyuchi, A., Swift, C.P., Wernecke, B., Robinson, M., Hetem, R., Boeckmann, M. y Hajat, S. (2020). Associations between high temperatures in pregnancy and risk of preterm birth, low birth weight, and stillbirths: systematic review and meta-analysis. *BMJ*, 371 (3811), 1-13.
- Crenshaw, K.W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43 (6).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de 18 de diciembre de 1979.
- De Vílchez Moragues, P. (2022). Panorama de los litigios climáticos en el mundo. En Fernández Egea, R.M. y Macía Morillo, A. *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático* (pp. 407-430). Boletín Oficial del Estado y Universidad Autónoma de Madrid.
- Decisión I/CP.16. Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. En NU doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 de marzo de 2011): Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones. Recuperado de: <https://undocs.org/es/FCCC/CP/2010/7/Add.1> (30.11.2022).
- European Environmental Agency (2020). *Air quality in Europe – 2020 report*. Publications Office of the European Union.
- Fernández Egea, R. (2015). La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales. *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 31, 1-42.
- Gallego Picó, A., González Fernández, I., Sánchez Gimeno, B., Fernández Hernando, P., Garcinuño Martínez, R.M., Bravo Yagüe, Pradana Pérez, J.A., García Mayor, A. y Durand Alegría, J.S. (2014). *Contaminación atmosférica*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Gillieri, G. (2020). How are you actually doing, ladies? Indicators of gender equality through the lens of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *The International Journal of Human Rights*, 24, 1218-1246.
- IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Recuperado de: https://report.ipcc.ch/ar6/wg1/IPCC_AR6_WGI_FullReport.pdf (01.12.2022).
- IPCC (2021). Summary for Policymakers. En: Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pirani, A., Connors, S.L., Péan, C., Berger, S., Caud, N., Chen, Y., Goldfarb, L., Gomis, M.I., Huang, M., Leitzell, K., Lonnoy, E., Mathews, J.B.R., Maycock, T.K., Waterfield, T., Yelekçi, O., Yu, R. y Zhou, B. (Eds.). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf (30.11.2022).
- Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014). *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch.
- Kerlinger, F.N. y Lee, H.B. (2002). *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*. McGraw-Hill.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, BOE, núm. 275, de 16 de noviembre de 2007.
- Luporini, R. y Savaresi, A. (2023). International human rights bodies and climate litigation: Don't look up? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 1-12.
- Martínez Pérez, E. (2022). Las condiciones de admisibilidad de las demandas climáticas en el ámbito de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos. En Fernández Egea, R.M. y Macía Morillo, A. *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático* (pp. 407-430). Boletín Oficial del Estado y Universidad Autónoma de Madrid.
- Martínez Pérez, E. (2023). Los órganos de Tratados de las Naciones Unidas como alternativa limitada para la salvaguarda de los derechos humanos en España. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 15 (1), 517-548.
- Organización Mundial de la Salud (2016). *Género, cambio climático y salud*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241508186> (01.12.2022).

- Organización de Naciones Unidas-Mujeres, Mecanismo mundial de la CLD y IUCN (2020). *Manual para incorporar la perspectiva de género en proyectos y programas transformadores de neutralidad en la degradación de tierras*. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Manual-for-gender-responsive-land-degradation-neutrality-transformative-projects-es.pdf> (01.12.2022).
- Perera, F. (2017). Multiple Threats to Child Health from Fossil Fuel Combustion: Impacts of Air Pollution and Climate Change. *Environmental Health Perspectives*, 125 (2), 141-148.
- Pigrau Solé, A. (2022). Cambio climático y responsabilidad internacional del Estado. En Fernández Egea, R. M. y Macía Morillo, A. *El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático* (pp. 45-80). Boletín Oficial del Estado y Universidad Autónoma de Madrid.
- Red2Red (2021). *Riesgos climáticos desde la perspectiva de género. Percepción, posicionamiento y adaptación en mujeres y hombres*. Instituto de las Mujeres. Recuperado de: <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/MedioAmbienteCambioClimatico/Docs/RiesgosClimaticosPerspectivaGenero.pdf> (03.12.2022).
- Resolución A/74/224 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de julio de 2022, sobre el mejoramiento de la situación de la mujer y la niña en las zonas rurales. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/230/76/PDF/N1923076.pdf?OpenElement> (03.12.2022).
- Resolución A/77/312 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de julio de 2022, sobre la intensificación de los esfuerzos mundiales para la eliminación de la mutilación genital femenina. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/470/92/PDF/N2247092.pdf?OpenElement> (03.12.2022).
- Resolución A/76/L.75 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 26 de julio de 2022, sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/436/75/PDF/N2243675.pdf?OpenElement> (03.12.2022).
- Royal College of Physicians (2016). *Every breath we take: the lifelong impact of air pollution. Report of a working party*. RCP.
- Talpade Mohanty, C. (2003). Under Western Eyes. Revisited: Feminist Solidarity through Anticapitalist Struggles. *The University of Chicago Press*, 28 (2), 499-535.
- UNICEF (2021). *La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia: Presentación del Índice de Riesgo Climático de la Infancia*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/109906/file/The%20Climate%20Crisis%20is%20a%20Child%20Rights%20Crisis%20.pdf> (07.11.2022).
- Valls-Llobet, C. (2018). *Medio Ambiente y salud. Mujeres y hombres en un mundo de nuevos riesgos*. Ediciones Cátedra.
- World Health Organization (2018). *Air pollution and child health. Prescribing clean air*.

El rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay

CLARA MUSTO*

RESUMEN

El factor internacional ha sido un aspecto importante en la elaboración de políticas de drogas a nivel nacional. El análisis de los mecanismos de transferencia internacional de políticas refiere a las acciones intencionales de actores significativos para involucrarse en el intercambio de políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas de un sistema político a otro. Este tipo de proceso ha sido identificado como clave en la literatura para entender la difusión de herramientas de guerra contra las drogas, centrada en la venta, así como de la reducción de riesgos y daños, enfocada en los usuarios. En un contexto de creciente experimentación de modelos de control del cannabis en países de Occidente, este estudio explora el rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay. El análisis se basa en la observación participante del proceso (2007-2014) y entrevistas formales e informales con una red de aproximadamente cincuenta informantes compuesta por miembros del poder legislativo (n=once), del poder ejecutivo (n=cuatro), del poder judicial (n=uno), representantes de la sociedad civil nacional (n=dieciséis), de la sociedad civil internacional (n=trece) y profesionales (n=cinco). En el caso del diseño de la ley, se identifican un conjunto de herramientas internacionalmente transferidas como el límite de seis plantas, el modelo de clubes sociales de cannabis o importante conocimiento técnico y tecnológico para el cultivo de cannabis y su control. A nivel de tecnología de campaña las cinco estrategias transferidas refirieron al etiquetado, el encuadre, el triángulo de la comunicación, la definición de emisarios y la definición de la estética. Se identifican los principales actores involucrados, las condiciones necesarias para la transferencia, como la disponibilidad de parejas compatibles, y los motivos que lo facilitaron o bloquearon, como los diferentes niveles de desarrollo del mercado o las culturas jurídicas y políticas. Se concluye que el factor internacional, y en particular los actores norteamericanos y europeos, tienen una importancia duradera en las reformas sudamericanas de políticas de drogas.

PALABRAS CLAVE

Cannabis; transferencia internacional de políticas; Uruguay; Estados Unidos; España.



TITLE

The role of international transfer of tools for cannabis regulation in Uruguay

EXTENDED ABSTRACT

In December 2013 Uruguay surprised the world by becoming the first nation to extensively regulate cannabis. Behind the approval of this law, an odd and conflictive combination of national civil society representatives, legislative and executive power, entrepreneurs and transnational networks, came together to make cannabis regulation happen. In this paper, I delve particularly into the role of international policy transference processes in two areas of the political process: policy design and political campaigning.

As path dependency theorists point out, once in place, institutions tend to persist. One political choice closes off alternative options, and leads to the establishment of institutions that generate self-reinforcing path dependent processes. In other words, regulating cannabis is as atypical as prohibiting it once legal. Therefore, knowing and understanding the point of origin of this controversial drug policy reform is crucial to understanding the dependent path. Within an international context increasingly sceptical about the cannabis prohibition orthodoxy, insights gained from this atypical change are quite relevant

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.003>

Formato de citación recomendado:

MUSTO, Clara (2023). "El rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 49-70.

* Clara MUSTO,
 Universidad de la República (Uruguay). Contacto: clara.musto@cienciassociales.edu.uy

Recibido:
 02/03/2023
 Aceptado:
 02/05/2023

for policy-making, since the Uruguayan example might prove to be useful for policy learning across the globe.

The analysis of policy transfer mechanisms includes the intentional actions of significant actors who engage in a process by which “knowledge of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) are used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 5). In this regard, Bennett (1991) outlines four possible types: emulation, harmonization, elite networking and policy communities, and penetration. Only the last one entails a non-cooperative mechanism of transference involving the imposition of a particular political pathway by some powerful agent. Thus, emulation implies the deliberate use of lessons of a program used in another society, whereas harmonization concerns the efforts of intergovernmental organizations to develop processes of international integration to synchronize common policies. Finally, elite networking refers to the coordination of governmental and non-governmental actors, sharing information about a common problem and possible political solutions to it. Overall, the difference between these types is a matter of degree.

In order to expose the role of international actors in domestic policy processes, gaining access to the actual political debates and deliberations that precede decision-making and action taking is as crucial as difficult, as former studies about drug policy-making have shown. Political decisions are usually surrounded by secrecy and important incentives may exist for actors to either overemphasize or understate their own role in cannabis regulation, as well as some of the conflicts, collusions and agreements involved in the process. All of this points to the critical importance of ‘being there’ when analysing the Uruguayan cannabis regulation case.

Based on a seven year study of this political process (2007-2014), this qualitative case study locates participant observation as the main data collection method. Thus, I developed a significant network of around fifty participants –comprised of legislative power (n=eleven), executive power (n=four), judicial power (n=one) members, national civil society (n=sixteen), international civil society (n=thirteen) representatives and professionals (n=five)-, some of them based on long-term personal relationships with whom I kept regular contact throughout this process. Formal and informal interviews, participant observation and relevant documents were then cross-checked as data sources to enhance the findings’ robustness.

Some examples of policy transfer found involved the emulation of regulation and public campaigning practices from the US states of Washington and Colorado, and also Spain. Some of these processes were directly sponsored by the government, whereas others were bottom up, led by civil society and cannabis growers’ organisations. Thus, policy tools related with regulating an efficient cannabis market were transferred, as the six plants limit for domestic cultivation, the issuing of licences for cannabis producers; the technical and technological know-how for cannabis growing and its control (i.e. tracking system from seed to sale, packaging and safety standards); and the Social Cannabis Clubs.

Another example of emulation concerned the transference of US referendums political campaigning know how. Based on social research a public campaign was launched based on the general idea that people make judgments about cannabis without much information, and yet the potential for its regulation ignited a dynamic debate with cracks in public opinion to be exploited. Thus, a five strategies campaigning technology was deployed in order to change the image of the political problem: labelling; framing; the communication triangle; the definition of emissaries; and the definition of aesthetics.

The analysis of the different examples of policy transfer found highlights the important role of mutual affinities, empathy and trust in enabling valuable knowledge exchange between political actors. Thus, for example, either a common cannabis growing history and culture, or a results driven shared appeal, were some of the conditions remarked upon by participants who engaged in this type of process. Hence, the availability of ‘suitable matches’ emerged as a relevant analytical dimension to understand how policy transfer can occur.

Conversely, long-standing legal and political culture differences acted as important limits for policy transfer to happen. Thus, more particularly, the role of the state, the role of private actors, and their shared relationship, emerged as a key variable to understand some of the most remarkable policy design differences between recent regulation models implemented. In the Uruguayan case, the legal framework accommodates a highly interventionist state as the central organiser of the selling schema.

Overall, since the Uruguayan government’s irruption in the debate, transnational drug policy reform networks gained importance as a causal contributor, helping to explain why cannabis was regulated in Uruguay, against a backdrop of a majority adverse public opinion. They helped to change the image attached to cannabis reform, to defend the Uruguayan initiative in a rather hostile international conventions arena, and to fill in the gaps of knowledge in order to develop a suitable regulation framework, which actually resulted in an exceptional political output that included domestic cultivation, Social Cannabis Clubs and a selling scheme. In this way, the analysis shows the long-standing importance of including an international factor as a key causal contributor for the expansion of cannabis policies from the countries of the north to those in the south.

KEYWORDS

Cannabis; International Policy Transfer; Uruguay; United States; Spain.



Introducción

Según el último informe de la Organización de Las Naciones Unidas (ONU), el cannabis continúa siendo la droga más consumida. En todas las regiones del mundo hay producción ilícita de cannabis, mostrando su cultivo una tendencia ascendente a lo largo del último decenio (2010-2020). En el 2020 se registraron records históricos de incautación de cannabis, particularmente fuera de América del Norte; más del 4% de la población mundial de quince a sesenta y cuatro años de edad (209.000.000 personas) han consumido cannabis en el año anterior (UNODC, 2022).

Frente a esta situación, un conjunto de países han ensayado distintas herramientas para el control del mercado a través de una aplicación selectiva de la prohibición del cannabis. En Europa, los *coffeeshops* holandeses ofrecen la posibilidad de adquirir pequeñas cantidades de cannabis gracias al principio de discrecionalidad judicial, que asigna baja prioridad a la investigación y represión de su uso personal, siempre que se realice bajo ciertas condiciones (De Kort, 1994; Korf, 2008; Grund y Breeksema, 2013). En otros casos, como Portugal o Jamaica, el uso recreativo de cannabis ya no se considera una ofensa penal sino administrativa, en un intento de reducir la presión sobre el sistema de justicia (Van Het Loo et al., 2002; Hughes, 2007). Más recientemente, los referéndums realizados en varios estados de Estados Unidos (EEUU) han forzado la contradicción entre el desarrollo de esquemas de venta legal a nivel local y el mantenimiento del *status quo* prohibicionista a nivel federal (Brohl, Pabon y Sederberg, 2013; Crick et al., 2014; Pardo, 2014).

Dentro de esta tendencia de *deserciones blandas a duras* de las convenciones internacionales (Bewley-Taylor et al., 2014), Uruguay sorprendió al mundo al convertirse en el primer país en aprobar un esquema de regulación legal extensiva del mercado de cannabis. La Ley 19172 de diciembre del 2013 establece que los residentes pueden registrarse ante el estado para cultivar hasta seis plantas en el ámbito doméstico, unirse a clubes sociales de cannabis o adquirirlo a través de farmacias habilitadas. En el 2018 Canadá sería el segundo país en sancionar, a nivel federal, un esquema de licencias para la producción, cultivo y procesamiento de cannabis recreativo y médico con relativa autonomía estatal para definir los detalles de su implementación (Hammond et al., 2020). En México, en el 2021 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la prohibición del consumo de cannabis para fines recreativos instando a los legisladores a diseñar un marco de regulación legal. Sin embargo, el emplazamiento ha caído en el vacío, por lo que al momento se permite a los ciudadanos obtener permisos del Ministerio de Salud para el consumo, adquisición de semillas, plantación y distribución de cogollos pero el Código Penal no se ha modificado, por lo que la venta sigue estando castigada (MUCD, 2023). En lo que respecta al uso médico y científico, Colombia (2016), Perú (2017) y Argentina (2020) han aprobado algún tipo de legislación para garantizar su acceso legal (Rico, 2022).

Como los teóricos del *Path Dependence* señalan, una vez que se constituyen las instituciones tienden a perdurar. La adopción de ciertas herramientas de política pública clausura opciones alternativas en procesos que se autorrefuerzan (Pierson, 2004; Capoccia y Kelemen, 2007). Por este motivo, conocer los orígenes de esta controversial política es crucial para entender el camino recorrido. En un contexto internacional de escepticismo creciente en Occidente respecto a las posibilidades de la ortodoxia prohibicionista, el ejemplo Uruguayo puede llegar a “informar el diseño e implementación de cualquier cambio futuro de las políticas de cannabis” (Pardo, 2014, p. 1).

Sin embargo, como han notado Jones y Newburn (2006), el estudio de las dinámicas reales de los procesos de toma de decisión política no es frecuente. Dentro del campo de las drogas, las investigaciones disponibles han mostrado como el factor internacional ha tenido un rol relevante en la adopción de políticas, especialmente en América Latina. Trabajos como el de O'Malley (1999), Garland (2001), Bewley-Taylor (2003), Youngers y Rosin (2004) o Durán-Martínez (2015), han expuesto consistentemente la importancia de actores norteamericanos para la transferencia de herramientas y retórica de *guerra contra las drogas* en el continente, como el énfasis en la represión de la oferta, el uso extensivo de la prisión y de la policía militarizada como armas privilegiadas para ello. La transferencia internacional de políticas también ha sido identificada como un factor clave para entender la difusión de herramientas enfocadas en usuarios. Desde su concepción en Europa en los años ochenta la reducción de riesgos y daños del uso de drogas, por ejemplo, ha sido crecientemente aceptada como meta oficial por varios gobiernos en el mundo (Stimson, 2007). En este artículo, se analiza el rol de la transferencia de políticas para el diseño de la ley en Uruguay.

El análisis de los mecanismos de transferencia internacional refiere a las acciones intencionales de actores significativos para participar en un proceso por el cual el “conocimiento de las políticas, los acuerdos administrativos, las instituciones y las ideas de un sistema político (pasado o presente) se utilizan en el desarrollo de políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 5). En este caso, el término *uso* es importante dado que la aparente similitud de las políticas adoptadas en distintas jurisdicciones no es garantía suficiente de la existencia de transferencia, ya que podría haberse producido simplemente por casualidad, como resultado de una evolución endógena paralela o incluso como instrumento para legitimar decisiones que los actores políticos ya habían tomado. Así, no sólo es importante identificar similitudes significativas entre la reforma uruguaya y las ocurridas en otras jurisdicciones, sino también detectar a los agentes que han transferido estos conocimientos y los han hecho llegar a los políticos, así como las razones por las que los políticos uruguayos utilizaron tales conocimientos (Jones y Newburn, 2006). En este artículo, analizaré en profundidad cómo, una vez que el poder ejecutivo uruguayo anunció públicamente su voluntad de regular el cannabis, la interacción de la *red de élites* de activistas transnacionales, miembros del gobierno, funcionarios públicos, académicos y cultivadores de cannabis tuvo una importancia clave en dos áreas del proceso político: el diseño del esquema de regulación y de la campaña pública.

Para ello se comienza repasando el marco teórico relativo a la transferencia de políticas así como el rol que esta ha tenido según los estudios antecedentes del caso uruguayo. A continuación se presenta la base empírica que da respaldo al trabajo integrando observación participante, entrevistas en profundidad a actores nacionales e internacionales y análisis de documentos. Se presentan las herramientas de diseño y de campañas transferidas, los actores clave involucrados y las posibles razones para su transferencia. Se concluye que hacia el final del proceso legislativo el rol de la transferencia internacional de herramientas tuvo una influencia importante en el proceso doméstico.

I. Aspectos teórico-metodológicos

La idea de que las decisiones de política pública que se toman dentro de un país pueden relacionarse



con las decisiones que se toman en otras jurisdicciones no es nueva. Según esta perspectiva, hay que preguntarse con qué medios y por qué motivos es posible la transferencia, explorando la existencia de factores estructurales, contextuales, institucionales y culturales que pueden bloquear o permitir este tipo de proceso (O'Malley, 1999; Dolowitz y Marsh, 2000; Jones y Newburn, 2006). A este respecto, Bennett (1991) esboza cuatro tipos: emulación, armonización, redes de élite y comunidades políticas, y penetración. Sólo el último tipo de transferencia implica un mecanismo no cooperativo de imposición de una determinada vía política por parte de algún agente poderoso. La emulación consiste en el uso deliberado de las lecciones de un programa utilizado en otra sociedad, mientras que la armonización refiere a los esfuerzos de las organizaciones intergubernamentales por desarrollar procesos de integración internacional para sincronizar políticas comunes. Por último, la creación de redes de élite se refiere a la coordinación de actores gubernamentales y no gubernamentales que comparten información sobre un problema común y sus posibles soluciones. En general, la diferencia entre estos tipos de transferencia es una cuestión de grado.

Desde la perspectiva de la difusión de políticas (Meseguer y Gilardi, 2008; Gilardi, 2015) se introduce una distinción adicional entre emulación y aprendizaje. La emulación es un proceso por el cual las políticas se difunden porque son valoradas socialmente, en un sentido deontológico o simbólico. En el aprendizaje lo que se pone en juego son las consecuencias de experiencias previas, de las cuales se pretende replicar un resultado exitoso sea en términos de resultados sustantivos, eficiencia o fortuna electoral.

Algunas de las críticas que se han hecho a este enfoque son su excesivo énfasis en el papel de los agentes y las redes oficiales en este tipo de proceso. Estudios empíricos han mostrado cómo otros actores como los grupos de presión y el activismo transnacional pueden jugar roles importantes (Stone, 2000; Keck y Sikkink, 1999). Dado que los agentes no gubernamentales no pueden imponer políticas a un sistema político, su lugar en la dinámica de transferencia no es evidente, sino que suelen desempeñar un papel similar al de los emprendedores políticos, fomentando la identificación y promoción de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

También se han señalado limitaciones vinculadas a los supuestos de racionalidad de los actores políticos al tomar decisiones (Weyland, 2005). En general, las personas ponen en práctica atajos heurísticos haciendo foco en algunas opciones y no en otras; por qué algunas avenidas de acción parecen más disponibles que otras debe ser un factor a incluir en el análisis. Asimismo, en muchos casos las herramientas transferidas son reformuladas y adaptadas al contexto local, lo que ha llevado a hablar de procesos de hibridación, síntesis e inspiración (Benson y Jordan, 2011).

La literatura sobre el caso uruguayo es vasta en relación al proceso de adopción de la ley. La mayoría de los estudios apuntan a la vital importancia del poder ejecutivo uruguayo liderado por el entonces presidente José Mujica (2010-2015) y su retórica de la regulación del cannabis como una herramienta de seguridad pública, para que el asunto ingrese en la agenda legislativa. También se ha mostrado como un conjunto más amplio que los representantes político partidarios resultaron importantes para mantener el problema en la agenda (Kilmer et al., 2013; Room, 2014; Pardo, 2014; Montañés, 2014; Repetto, 2014; Arocena y Aguiar, 2017; Queirolo et al., 2018). Sin embargo, tal como argumenta Von Hoffman (2016), existe un aspecto de este proceso que se ha mantenido relativamente subespecificado: las formas en que los actores internacionales fueron

parte del proceso doméstico.

El factor internacional fue importante por múltiples razones. La adopción de la ley en Uruguay se realizó en el marco de un giro retórico de apoyo a la reforma de las políticas de drogas protagonizado por líderes y exlíderes de varios gobiernos latinoamericanos. Allí se destaca la conformación de la Comisión Latinoamericana y la Comisión Global de Drogas, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de Estados Americanos del 2013 donde se reconoce a la regulación del cannabis como uno de los escenarios posibles para América Latina y la promoción, de parte de los presidentes de Colombia, Guatemala y México —antiguos soldados fieles de la guerra contra las drogas—, de una evaluación de los enfoques tradicionales que dio origen a la convocatoria de la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) en 2016. También se ha identificado el involucramiento directo de actores internacionales, como DPA, TNI, *Transform* o WOLA en tanto *comunidades epistémicas* para el intercambio de información y para la conformación de la campaña Regulación Responsable en Uruguay (Von Hoffman, 2016).

Este artículo busca profundizar la descripción de los procesos de transferencia ocurridos en el caso uruguayo en varios sentidos: muestra cómo no solo actores internacionales fueron a Uruguay sino también como miembros del gobierno uruguayo visitaron otras experiencias internacionales y sus reflexiones en torno a los bloqueadores y los facilitadores apuntalando la difusión de las innovaciones. Complementariamente, se abre la caja negra de la transferencia internacional de la tecnología de campaña política y sus cinco estrategias centrales: el etiquetado, el encuadre, el triángulo de la comunicación, la definición de emisarios y la definición de la estética. Por último, se muestra como, la campaña desarrollada en Uruguay continuó transfiriéndose hacia España en un novedoso e incipiente proceso desde el Sur al Norte Global. El argumento central es que una vez que el ejecutivo uruguayo toma la decisión de impulsar la regulación del cannabis, la interacción entre sociedad civil nacional e internacional y con los representantes públicos domésticos fue importante para entender cómo se llegó al diseño específico del esquema de regulación en Uruguay.

Exponer el papel de actores internacionales en el ámbito doméstico, acceder a los debates y deliberaciones reales que preceden a la toma de decisiones y a la adopción de medidas es tan crucial como difícil, como han demostrado estudios anteriores sobre la elaboración de políticas de drogas (Stevens, 2011). Las decisiones políticas suelen estar rodeadas de secretismo y pueden existir importantes incentivos para que los actores exageren o subestimen su propio papel, así como algunos de los conflictos, colusiones y acuerdos que intervienen en el proceso. Todo esto apunta a la importancia crucial de *estar allí* cuando se analiza el caso uruguayo de regulación del cannabis.

Basado en un seguimiento de siete años de este proceso político (2007-2014), este estudio de caso cualitativo ubica la observación participante como el principal método de recolección de datos. En ese periodo desarrollé una importante red de informantes, algunos de ellos basados en relaciones personales de *larga data* con quienes mantuve contacto regular a lo largo del periodo. Entre agosto del 2013 y junio del 2015 se realizaron cincuenta entrevistas: once entrevistas a representantes del poder legislativo del Uruguay de los partidos Frente Amplio, Partido Colorado,



Partido Nacional y Partido Independiente; cuatro entrevistas fueron realizadas con representantes del poder ejecutivo; una entrevista con un miembro del poder judicial; dieciséis entrevistas con representantes de la sociedad civil uruguaya; trece entrevistas con representantes de la sociedad civil internacional; cinco entrevistas con profesionales especializados en el tema. Durante las entrevistas se utilizó una guía con temas para cubrir todas las dimensiones de interés analítico (Legard et al., 2003).

La técnica de observación participante también fue clave para la selección de la muestra de documentos secundarios de análisis y para obtener acceso a documentos privados o semiprivados. Se consideraron los documentos elaborados en el marco de once eventos identificados como relevantes dentro del periodo: los diálogos informales sobre drogas realizados en febrero del 2011 y del 2013; las reuniones organizativas de la marcha mundial por la legalización de la marihuana, realizada anualmente en mayo del 2011 y 2012; el Debate Nacional sobre Drogas, realizado en agosto del 2011; los memorándums del grupo de expertos para la redacción de la nueva ley convocado por la Secretaría Nacional de Drogas del Uruguay entre junio del 2012 y diciembre del 2013; las reuniones de la Coordinadora Nacional por la Legalización/Regulación de la marihuana realizadas entre junio del 2012 y diciembre del 2013; el *workshop* en Comunicación Estratégica para la regulación del cannabis, realizado en febrero del 2013; las campaña Regulación Responsable realizada entre febrero y diciembre del 2013 y los *workshops* para la implementación de la ley realizados en Montevideo y en octubre en Denver, EEUU. Las entrevistas formales e informales, la observación participante y los documentos se cotejaron posteriormente como fuentes de datos para aumentar la solidez de las conclusiones.

La hipótesis general que orientó la recolección de datos es que la interacción entre activismo nacional, internacional, representantes del poder ejecutivo y legislativo uruguayo fue significativa para la transformación de la propuesta de “creación de un monopolio público de venta de cannabis” anunciada por el ejecutivo uruguayo en junio del 2012, en el proyecto de ley que integró cultivo doméstico, clubes de cannabis y venta, aprobado en diciembre del 2013.

2. El factor internacional en el diseño de la ley

Una vez que el poder ejecutivo uruguayo presentó en una conferencia de prensa en junio de 2012 su intención de “crear un monopolio estatal de la venta de cannabis”, los procesos internacionales de transferencia de políticas fueron clave para el desarrollo del nuevo diseño normativo uruguayo. Un ejemplo concreto de esta afirmación tuvo que ver con el uso deliberado de lecciones de los programas de venta legal desplegados en los estados de EEUU de Washington y Colorado. En octubre de 2012, es decir, cuatro meses después de que el gobierno uruguayo declarara públicamente su intención de regular el cannabis, los votantes de Colorado y Washington tomaron por sorpresa a las autoridades aprobando mediante referéndums la regulación legal del cannabis en estos estados. En Colorado, se permite la posesión de hasta seis plantas para el cultivo doméstico y la venta de pequeñas cantidades de cannabis en un sistema de producción verticalmente integrado, en el que las tiendas minoristas también deben producir al menos el 70% de la cantidad total vendida. En Washington existe un sistema de regulación más estricto, basado en un sistema de licencias de tres niveles para la producción, procesamiento y venta al por menor

de cannabis exclusivamente. En este estado, la producción personal no está permitida en ninguna de sus formas. En estos casos, la mayoría de las herramientas transferidas tuvieron como objetivo generar un sistema de venta de cannabis *eficiente*; es decir, un sistema que incorpore toda la información determinante sobre la formación de productos y precios.

La ONG estadounidense *Drug Policy Alliance* (DPA) desempeñó un papel clave en este proceso. En octubre del 2013, una amplia delegación de actores políticos uruguayos fue invitada a su *Reform Conference* y al taller paralelo sobre *Regulación del Cannabis Legal*, ambos realizados en Denver, Colorado (EEUU). Se visitaron lugares de cultivo y venta al por menor, organismos públicos de regulación, se mantuvieron entrevistas con numerosos funcionarios públicos y empresarios privados del cannabis, y se discutió en profundidad los *por menores* del desarrollo de los sistemas regulatorios de los estados de Washington y Colorado.

Al indagar sobre esta experiencia, los participantes de mi investigación refirieron a dos temas recurrentes: el primero fue el *shock* de conocer, por primera vez, cómo luce un mercado legal de cannabis desarrollado. En muchas de las visitas, los actores políticos uruguayos expresaron su sorpresa, destacando de diferentes maneras el impresionante nivel de profesionalismo y desarrollo tecnológico de la industria cannábica de Colorado y de sus agencias reguladoras. El segundo tema recurrente se refería a la reticencia del gobierno uruguayo a convertir el cannabis en un mercado orientado al lucro —como parecía ser el caso en Colorado—, cuestionando el rol de los actores privados en el caso uruguayo. Como ilustra la siguiente cita:

“Esa visita es muy importante porque realmente nos dejó la impresión de que es posible desarrollar un mercado legal de cannabis serio y eficiente, aunque probablemente a través de medios diferentes, más adaptados a la realidad uruguaya” (Miembro del Poder Legislativo del Uruguay-Integrante Frente Amplio, comunicación personal, 23.10.2013).

En este caso, el alto desarrollo de los mercados estadounidenses de cannabis supuso un importante estímulo para que se produjera la transferencia de políticas. Las ventajas y desventajas de tener un límite de seis plantas para el cultivo doméstico, la expedición de licencias para productores de cannabis, y los *conocimientos* técnicos y tecnológicos para el cultivo de cannabis y su control —por ejemplo, el sistema de seguimiento *desde la semilla hasta el mostrador*, las normas de seguridad, las condiciones de los puntos de venta y acopio, los problemas del transporte, la información sobre el envasado— fueron todos elementos objeto de escrutinio.

Por el contrario, la gran diferencia entre las culturas jurídica y política entre ambos países, sobre todo en lo que respecta al papel del estado, de los agentes privados y su interacción, actuó como un importante límite cultural a estos procesos de transferencia. Según explicaron los participantes, la cultura política estadounidense es firmemente contraria a la intervención del estado en la economía, favoreciendo el liderazgo y la inversión empresarial y la privatización de la prestación de servicios. Además, tanto la reforma de Washington como la de Colorado se impulsaron en un contexto nacional prohibicionista. Por ello, estos modelos se diseñaron con el objetivo de reducir y delimitar al máximo la interferencia del estado en los mercados locales.



Como comentó un miembro del grupo de trabajo de regulación de Colorado en una charla informal durante el taller *Regulating Legal Cannabis* celebrado en Denver:

“En Estados Unidos hay una gran conciencia de la importancia de la industria privada y el papel que estas personas tendrán en un mercado legal de cannabis. Aunque el estado siga siendo la principal agencia reguladora, es necesario incluir a los empresarios privados en la conversación desde el principio” (miembro del grupo de trabajo sobre regulación de Colorado, comunicación personal, 23.10.2013).

En cambio, en el grupo de expertos para la redacción de la nueva ley convocado por la Secretaría Nacional de Drogas del Uruguay entre junio del 2012 y diciembre del 2013, por ejemplo, los empresarios no fueron uno de los actores convocados. En este país la cultura política ha favorecido tradicionalmente los monopolios públicos para prestar servicios clave (Lanzaro, 2004), tal como había sido la propuesta inicial del ejecutivo uruguayo respecto al cannabis. Por lo tanto, los fundamentos de la política uruguaya de *larga data* condujeron a una adaptación del modelo de regulación, fuertemente orientado al estado y con duras restricciones al libre comercio. La ley uruguaya, por ejemplo, prohíbe cualquier tipo de publicidad de cannabis, y exige un registro previo ante el estado sólo habilitado a residentes uruguayos, para tener acceso al producto. El esquema de comercialización está altamente supervisado por el estado en cuanto a precios, cantidad y tipo de cepas disponibles y los licenciatarios privados que cultivan cannabis para su comercialización se instalaron en un local de propiedad pública.

Las restricciones al mercado de cannabis orientado al lucro fue uno de los elementos más ampliamente apoyados por la opinión pública uruguaya respecto al nuevo marco legal. Sin embargo, desde la perspectiva de algunos de los participantes en mi investigación, en demasiadas áreas el gobierno uruguayo optó por un enfoque excesivamente restrictivo y paternalista para tranquilizar a los opositores internos y a los gobiernos vecinos. De hecho, encontré una tensión recurrente durante las negociaciones del diseño de la ley centradas en qué incluir en la ley escrita y qué dejar en la regulación posterior, para ser definido mediante una lógica de ensayo y error. Otorgar el monopolio de la venta de cannabis al por menor exclusivamente a farmacias es un ejemplo de los puntos controvertidos a este respecto.

Paralelamente a la creación de redes gubernamentales, encontré que la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis fue importante en el diseño del marco regulador finalmente aprobado. Para ello, la Asociación De Cultivadores Uruguayos (AECU) desempeñó un papel clave como agente de transferencia. A través de AECU, los actores gubernamentales uruguayos tuvieron acceso a un importante *know how* sobre cómo adaptar las experiencias internacionales a las especificidades del contexto uruguayo. Como se refleja en la siguiente entrevista:

“Nos pusimos en contacto con los dos mejores cultivadores de cannabis del mundo y los llevamos a hablar con la gente de la Junta Nacional de Drogas. Y como no tenemos ni idea de cultivo de cannabis, fue útil, los escucharon de verdad. Antes

de hablar con ellos, pensábamos organizar la producción estatal para la comercialización en ciento cincuenta hectáreas, y después de hablar con ellos decidimos que van a ser veinte hectáreas, utilizando invernaderos... (...) Hay gente que cultiva cannabis desde hace treinta años, pero en Uruguay este es un mundo que descubrimos el año pasado, cuando [el ex presidente uruguayo] Mujica pidió la regulación del cannabis” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 30.06.2013).

El análisis del papel crucial de AECU para la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis apunta a la relevancia de las afinidades mutuas entre agentes como condición necesaria para que se produzca la transferencia. En este caso, las afinidades mutuas se basaron en una historia y una cultura común de cultivo. Así, por ejemplo, al ser consultado sobre el papel de intermediación de AECU con las redes internacionales de cultivadores, su antiguo presidente explicó:

“Lo que hay que entender es que [el cultivo de cannabis] es un mundo. Hay gente que sale en revistas, invitada a copas cannábicas. Hay un mundo del espectáculo del cannabis. Antes de ser conocido como activista, yo era conocido como cultivador. (...) La gente del mundo del cannabis viaja mucho; si les invitas y les das las mínimas condiciones de ‘buen rollo’ vienen. (...) Nos mandaron semillas, entonces empezamos una conversación; les mandamos datos de cómo las estábamos cultivando... les mostrás los cogollos gordos que lograste cultivar con sus semillas y se interesan, se hacen tus amigos” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 30.06.2013).

Tal y como plantea el entrevistado, la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis fue posible en este ejemplo porque ambos actores de la transferencia eran parte de la cultura del cannabis. Ambos compartían intereses, insumos, sofisticadas técnicas de cultivo y, finalmente, una estrecha relación personal. Este trasfondo de afinidades mutuas fue clave para facilitar la dinámica de la transferencia y suplir la falta de conocimiento de la élite política uruguaya sobre el cultivo de cannabis.

Además, el trabajo en red de la élite de cultivadores tuvo una importancia clave para la incorporación de los Clubes Sociales de Cannabis en la legislación uruguaya y pude observar muchos casos de transferencia de conocimientos de esta experiencia durante mi trabajo de campo. Así, por ejemplo, Martín Barriuso —presidente de la Asociación de Usuarios de *Cannabis Pannagh* y expresidente de la Federación de Asociaciones Cannábicas de España— visitó Uruguay en varias ocasiones para presentar el modelo de Clubes en diferentes instancias públicas y privadas. En abril de 2013 se realizó un panel sobre *Autocultivo y Clubes de Cannabis* con Martín Barriuso (España), Oscar Pares (España) y Jorge Hernández (México); coauspiciado por la Junta Nacional de Drogas de Uruguay, la Universidad de la República y la ONG uruguaya Proderechos. Paralelamente, emprendedores políticos locales organizaron reuniones entre estos actores con



grupos de la sociedad civil uruguaya y miembros del gobierno.

Los Clubes Sociales de Cannabis son asociaciones sin ánimo de lucro originarias del País Vasco, en las que un grupo de consumidores adultos organiza colectivamente la producción de cantidades limitadas de cannabis exclusivamente para uso personal. En investigaciones de países como España, Bélgica, Inglaterra, Francia, Suiza, Argentina y Chile se ha reportado un alto grado de heterogeneidad en cuanto a sus métodos concretos de funcionamiento, lugares de operación, técnicas de cultivo y esquemas de distribución; que van desde clubes muy pequeños de decenas de miembros hasta empresas muy grandes de cientos de personas (Barriuso, 2011; ENCOD, 2013; Decorte, 2015; Decorte et al., 2017). Aun así, en ninguno de estos países los clubes de cannabis están formalmente regulados sino que, por el contrario, se desarrollan en la zona gris de la despenalización del consumo personal.

Aunque el poder ejecutivo uruguayo rechazó originalmente este tipo de organización por salirse de la influencia del estado, la inclusión del formato de clubes fue una condición negociada por el activismo cannabico. En múltiples instancias del trabajo de campo pude asistir a esta negociación y así quedó reflejado también en el comunicado de prensa que consensuó la principal coalición de activistas nacionales ante el anuncio del poder ejecutivo uruguayo:

“sí celebramos que el gobierno se involucre en la discusión, pero esto de ninguna manera debe convertirse en un retroceso en el debate (...) El autocultivo y los Clubes Sociales de Cannabis son el punto de partida” (Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana, comunicado de prensa, 20.07.2012).

Sebastián Sabini, legislador proveniente del sector del presidente y emprendedor político clave en el desarrollo de la nueva ley reconoció que:

“Después del anuncio hablé con [el ministro del Interior Eduardo] Bonomi y Lucía [Topolansky, senadora y pareja de Mujica], sobre el tema del autocultivo. Les expliqué que estratégicamente no podíamos permitirnos estar en contra del movimiento social y del activismo cannábico dejándolos afuera, porque en realidad serían los únicos que apoyarían una propuesta de legalización del cannabis” (Poder legislativo-miembro del Frente Amplio, comunicación personal).

En este caso se emuló de la experiencia internacional el principio de funcionamiento de los clubes, en tanto asociaciones sin fines de lucro, y así deben estar registradas en el Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay para su creación. Contar con el formato de clubes como cultivo asociativo era un principio socialmente valorado por el activismo cannábico que militaba por la aprobación de la ley, como un mecanismo intermedio entre el cultivo individual y la venta a gran escala a través de un número reducido de licenciatarios. Sin embargo, existieron límites estructurales para la transferencia y en la negociación política se aceptó el formato general pero se

impusieron importantes restricciones para el desarrollo del modelo. En el caso uruguayo, se admite un máximo de cuarenta y cinco miembros por club para facilitar su control y frenar los desvíos al mercado negro, un problema que se había identificado en algunos grandes clubes formados por miles de miembros en España (Pere, 2015; Decorte et al., 2017). Desde la perspectiva de los cultivadores, el problema del tamaño permitido para los clubes es, sin embargo, cómo cumplir con la viabilidad económica sin ser un club de *gente rica*:

“Con cuarenta y cinco personas, la suma no da. Se necesitarían dos o tres clubes de cuarenta y cinco miembros para compartir gastos y garantizar la seguridad de los lugares de cultivo contra los robos. (...) A eso hay que añadir el dinero del alquiler, la electricidad, la seguridad... Si se trata de un solo club, sólo un club de gente rica puede permitírselo” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 30.06.2013).

De este modo, a través de los mecanismos de creación de redes de élite presentados, la necesidad endógena uruguaya de llenar las lagunas de conocimiento para desarrollar un marco de regulación legal adecuado se tradujo en un resultado político excepcional. El marco legal de Washington no incluye ningún mecanismo de cultivo personal, Colorado permite el cultivo doméstico pero no los *Clubes de Cannabis*, y en España los *Clubes de Cannabis* son a veces tolerados pero no regulados legalmente. En este contexto, la ley uruguaya se erige como la más extensa, como un híbrido que integra y adapta a la cultura política local diferentes herramientas de los diseños normativos ensayados previamente.

2.1. Transferencia de tecnología de campaña

Otra área de transferencia de políticas identificada en mi investigación fueron las técnicas de campaña pública sobre el cannabis desde Washington y Colorado a Uruguay. Esto fue facilitado directamente por la diáda Proderechos y *Drug Policy Alliance* (DPA). Curiosamente, este tipo de transferencia de políticas fue un resultado *sorprendente* de dinámicas previas de *redes de élite*, tal y como las definieron los actores implicados. En un proceso de retroalimentación positiva, la acción colectiva fomentó más acción colectiva (Pierson, 2004), y lo que comenzó como un intercambio sobre el diseño de regulación se bifurcó en uno de campaña política. En diciembre de 2012, el expresidente Mujica anunció públicamente que la reforma del cannabis solo seguiría adelante si contaba con el apoyo de la opinión pública mayoritaria. Sin embargo, alrededor del 60% de los uruguayos se posicionaron sucesivamente en contra, como mostraron las encuestas de opinión que siguieron a esta declaración pública. Como explicó un alto cargo del Gobierno uruguayo, algo debía ser hecho para hacer frente a este contexto mayoritariamente adverso:

“no tenemos un apoyo mayoritario de la opinión pública, tampoco tenemos una campaña pública gubernamental para la regulación del cannabis, y no la tendremos porque no sólo es ilegal en Uruguay sino que está mal visto hacerlo” (Miembro de la Sociedad Civil Internacional, entrevista, 8.8.2014).



Esta renovada preocupación política por la opinión pública fue reconocida como un problema por los representantes de la sociedad civil, que mostraron su voluntad de utilizar el cambiante contexto internacional para llenar un vacío de conocimiento dentro de la coalición reformista. Cuatro meses después de que el ejecutivo uruguayo anunciara en conferencia de prensa su voluntad de “crear un monopolio estatal de la venta de cannabis”, en noviembre del 2012 se celebraron los referéndums de Washington y Colorado, EEUU, tras una intensa y electoralmente exitosa campaña pública que redundó en el voto mayoritario por la legalización del cannabis en esos estados. Para el aprendizaje de los pormenores de la tecnología de campaña desplegada, fue clave el encuentro entre Proderechos de Uruguay y la *Drug Policy Alliance*, con sede en EEUU, que sirvió de intermediario entre redes de conocimiento que, de otro modo, estarían desconectadas:

“En diciembre (de 2012) Mujica dijo que si el 60% de la gente estaba en contra de la legalización del cannabis ellos dejarían el tema, y al día siguiente aparecieron todas estas encuestas de opinión pública que mostraban que en realidad el 60% de los uruguayos estaba en contra. Entonces nos dimos cuenta de que se había hecho un trabajo muy bueno, armando un diseño de regulación del cannabis para redactar la ley, pero no había ninguna campaña de opinión pública. Y todo esto ocurrió un mes después de los referendos de Washington y Colorado. Allí hicieron campañas de opinión pública muy extensas porque realmente necesitaban cada uno de los votos para que se aprobaran los referendos. Así que pensamos: ¿por qué no juntar estas dos cosas; conectar a la gente involucrada en las campañas de allí con gente de dentro y fuera del gobierno uruguayo que pudiera estar involucrada en la comunicación y las campañas públicas para este tema?” (Miembro de la Sociedad Civil Internacional, entrevista, 8.8.2014).

Al igual que en otros ejemplos de transferencia de políticas encontrados, en los que, por ejemplo, la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis fue posible porque ambos actores de la transferencia participaban en una *cultura del cannabis*, las afinidades mutuas entre Proderechos y DPA son notables. En este ejemplo, ambas organizaciones son orientadas a la política y no necesariamente al cultivo de cannabis. Asimismo, el papel de la empatía y la confianza —facilitado por su perfil compartido *orientado a los resultados*— fue un importante facilitador del intercambio de conocimientos entre estos actores. Como plantearon los representantes de ambas organizaciones al reflexionar sobre algunas de las razones por las que empezaron a trabajar juntos:

“[En Proderechos] estábamos a punto de lanzar una campaña que en realidad nos gustaba mucho, comparando la legalización del cannabis con la aprobación del aborto y las leyes LGBT, centrada en la libertad y los derechos. (...) hicimos los grupos focales para poner a prueba nuestros mensajes: un desastre. La gente encontraba la comparación incluso irrespetuosa; no

entendían por qué se relacionaba el cannabis con el aborto o los temas LGBT. Realmente no funcionó. Para nosotros, ‘los activistas convencidos’, era increíble, porque era este lado del tema el que realmente nos atraía. Pero para la gente alejada de la legalización del cannabis, no tenía sentido... Cuando estos expertos del DPA vieron que nos dábamos cuenta de eso, y que estábamos dispuestos a hacerlo bien para llegar a este otro público, empezamos a dialogar más” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 24.7.2014).

“Lo que más nos impactó fue lo ‘orientada a resultados’ que era Proderechos. Cuando nos hablaron (a DPA) de la otra campaña pública que planeaban hacer, y de que habían hecho grupos de discusión y se habían dado cuenta de que esos argumentos no funcionaban en absoluto; el hecho de que tan pronto como se dieron cuenta de ello estuvieran dispuestos a cambiar de rumbo, inmediatamente. (...) Otra cosa que nos causó buena impresión fue que, aun siendo una organización puramente social, mantenían un gran diálogo con el Gobierno, lo que también era muy importante, porque había que llevarlo a cabo en paralelo, de forma articulada. Así que sí, si Proderechos no hubiera aceptado, no creo que hubiera ocurrido en absoluto” (Miembro de la Sociedad Civil Internacional, entrevista, 8.8.2014).

Según este miembro de la DPA, al igual que en el ejemplo de la red de cultivadores, las afinidades mutuas eran una condición necesaria para participar en el proceso. En este ejemplo, el tipo de organización orientada a la política, su perfil orientado a resultados y la articulación con el gobierno fueron importantes facilitadores para que la transferencia ocurriera. Aquí lo que se transfirió específicamente fue el *know how* de la tecnología de campaña política de los referendos estadounidenses; es decir, la aplicación de conocimientos científicos para investigar la opinión pública con fines políticos prácticos.

Según los datos recogidos mediante observación participante, la tecnología de campaña pública desarrollada por DPA y adoptada por Proderechos se basó en un diseño de investigación de métodos mixtos que combinaba grupos de discusión cualitativos con una encuesta de alcance nacional. Estos se llevaron a cabo en marzo y abril de 2013. Con esta investigación, se buscaba establecer un punto de referencia para “entender mejor cómo hablar de la marihuana, definir los objetivos de la campaña y recopilar información sobre hábitos de consumo” (Regulación responsable; resultados de la investigación sobre formación de mensajes, 2013). La principal conclusión a la que arribó el estudio fue que la gente emite juicios sobre el cannabis sin mucha información. Así, por ejemplo, el 50% de los uruguayos consultados declaró saber muy poco o nada sobre los efectos del consumo de cannabis. Sin embargo, el 66% también afirmaba que el consumo de cannabis tiene un riesgo grande o considerablemente grande para sus consumidores (Regulación Responsable; resultados de la investigación de formación de mensajes, 2013). Los



resultados sugerían que la regulación del cannabis era un debate dinámico; parecía haber grietas en la opinión pública pasibles de ser explotadas:

“Aunque es muy difícil cambiar profundamente la opinión de la gente sobre el cannabis, se puede hacer que les importe menos. Cuatro de cada diez uruguayos eran permeables a cambiar su opinión favorablemente hacia la regulación a partir de un mensaje entrenado” (Regulación Responsable; resultados de la investigación sobre entrenamiento de mensajes, 2013).

Así construida, la población objetivo fue definida por aquellas personas que estaban dispuestas a cambiar positivamente su opinión: los indecisos espontáneos, los indecisos guiados y los permeables por mensajería, alcanzando el 41% de la población uruguaya. Este grupo estaba formado principalmente por personas de entre dieciocho y treinta y nueve años, autoidentificadas en el centro del espectro ideológico político. Los mensajes no debían tratarse simplemente de dar información sobre la legalización de la marihuana, sino de transfigurar la *imagen* del problema; es decir, ofrecer una mezcla de información empírica y apelaciones emotivas cognitivamente unidas a ella (True et al., 2007).

En lo que sigue presentaré cinco estrategias centrales que surgen del análisis de los datos recogidos de la observación participante de este proceso: el etiquetado, el encuadre, el triángulo de comunicación, la definición de emisarios y la definición estética.

La primera estrategia consistió en cambiar la etiqueta de referencia, pasando de hablar de la legalización de la marihuana a la regulación del cannabis. La cuestión era que, mientras que la legalización de la marihuana se asociaba cognitivamente a un enfoque indulgente hacia el consumo, la regulación del cannabis provocaba asociaciones más neutras entre el público objetivo:

“Cuando hablamos de regulación fue posible mover algunas posiciones, ya que se asocia con ideas de orden y ley y no con liberalización, o promoción del consumo, como ocurre con la legalización de la marihuana” (Regulación responsable; mensaje de resultados de la investigación de formación, 2013).

A pesar de ser conceptos similares desde el punto de vista normativo, como soluciones políticas, la regulación y la legalización suscitaban imágenes opuestas, respecto a controlar o fomentar un mercado de cannabis ya existente. Este particular giro cognitivo se incorporó como una dinámica de *fertilización cruzada* en el proceso uruguayo. Lo defino como un ejemplo de fertilización cruzada y no puramente como un proceso de transferencia de políticas porque de hecho el giro no era nuevo dentro de la coalición uruguaya. Algunos grupos de la sociedad civil, como AECU, ya habían llegado intuitivamente a la misma conclusión de que era necesario dejar de hablar de legalización y empezar a hablar de regulación. Sin embargo, otros grupos, entre ellos Proderechos, se resistían a aceptar este giro, porque históricamente el movimiento cannábico se identificaba con la idea de la legalización —que resonaba con el fundamento de la libertad que tenía sentido moral para Proderechos—. En este contexto, el encuadre de la regulación como

parte de una tecnología de campaña política más amplia, reforzada por la legitimidad de los actores internacionales y el conocimiento científico, ayudó a difundir más la idea, cambiando el comportamiento dentro de la coalición. Observar los cambios en el nombre del grupo organizador de la Marcha Mundial de la Marihuana, versión Uruguay realizada en varios países del mundo simultáneamente es ilustrativo del patrón de difusión: de *Movimiento por la Liberalización de la Marihuana* en mayo de 2007, a *Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana* en julio de 2012, a *Coordinadora Nacional por la Regulación de la Marihuana* en octubre de 2012.

En segundo lugar, la estrategia de encuadre consistía en seleccionar el tipo de contenido adjunto a la propuesta. Se constató que ciertos aspectos de la ley eran percibidos como mejores que otros entre la población destinataria. En general, los aspectos prohibitivos del marco regulatorio, como no permitir la venta a menores, la conducción bajo sus efectos o el consumo en espacios cerrados, eran los mejor valorados. Sin embargo, la existencia de un registro de consumidores era el peor valorado. Asimismo, el repertorio de argumentos para regular utilizado en la campaña de Colorado fue adaptado y probado en el contexto uruguayo. Curiosamente, la principal justificación gubernamental, a saber, el fracaso de la Guerra contra las Drogas en América Latina y la regulación del cannabis como herramienta para reducir la violencia relacionada a las drogas, fueron los argumentos menos populares entre la población destinataria (Regulación Responsable; mensaje resultados investigación formativa, 2013).

Basándose en esta información, la tercera estrategia se basaba en la definición de un *triángulo de comunicación*. Esta idea tenía como principal objetivo aumentar el grado de cohesión del discurso, realzando los tres aspectos mejor valorados de la imagen de la regulación del cannabis para solidificar el apoyo público. El triángulo buscaba apoyar a quienes ejercían de referentes en la comunicación a evitar interpretaciones erróneas por parte de los medios de comunicación del país, percibidos por los actores como activos opositores de la propuesta. Como en la ley de Goebbels:

“Cito a Goebbels. Dijo algo que es cierto: mientes una vez, mientes dos veces, mientes muchas veces y la gente acabará creyéndote. Sin mentir, pero cuando empiezas a plantear las mismas cosas, una y otra vez, y otra vez... Regulación responsable. Tienes una línea que es como una gota constante que desgasta una piedra; al final deja su huella. Toda la idea de Regulación Responsable se basa en la acumulación» (Periodista, entrevista, 17.10.2014).

En cuarto lugar, una nueva imagen de la regulación del cannabis exigía emisarios adecuados. La conclusión a la que se llegó fue que era necesario crear una nueva plataforma compuesta por profesionales, artistas, sindicatos de trabajadores y estudiantes universitarios, grupos ecologistas, grupos de mujeres, grupos de defensa de la infancia. Además, una médica, dos abogados y una joven activista fueron designados referentes, centralizando las respuestas a los medios de comunicación:

“Necesitábamos desviar ese sesgo para poder entablar una conversación con la población en general, para que nos



entendieran con menos prejuicios. Para que nos escucharan no como consumidores, sino como personas que tenían una idea, que querían dialogar” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 24.7.2014).

En quinto lugar, no sólo la creación de un nuevo grupo de trabajo, sino también la definición de una estética adecuada fue una importante estrategia transferida. La campaña Regulación Responsable evitó explícitamente referirse a cualquiera de los símbolos de la liberalización del cannabis, como el color verde o las hojas de la planta. Como lo explica un sociólogo y referente histórico del movimiento por la legalización entrevistado:

“Me hubiera unido a otro tipo de plataforma, que los políticos no hubieran aceptado, pero no a Regulación Responsable. Lo que más valoro es que este nuevo movimiento consiguió bajar unos peldaños en las reivindicaciones utópicas y conseguir cosas, lo cual tiene un pro y un contra que a priori es insoluble: (...) No se puede estar a favor de la Regulación Responsable, porque puede estar refrendando un status quo punitivo en materia de drogas, pero tampoco se puede estar en contra, porque puede ayudar a regular el cannabis, lo cual es un avance importante...” (Sociólogo, entrevista, 05.08.2014).

De este modo, a través de las estrategias de etiquetado, encuadre, definición de un triángulo de comunicación, de nuevos emisarios y estética, Regulación Responsable pretendía cambiar la imagen asociada a la reforma, reforzando la legitimidad de la nueva ley entre los miembros del legislativo. En este caso, la libertad con respecto al consumo de cannabis seguía asociándose a un *comportamiento pecaminoso* y, como sostiene Meier (1999), nadie está dispuesto a defender el pecado. Por lo tanto, la opción posible es “cambiar la construcción social del debate del pecado a alguna otra dimensión; es decir, enmarcar la cuestión de tal manera que la oposición se vuelva legítima y la naturaleza redistributiva de la política se vuelva abierta y reconocida” (Meier, 1999, p. 685). El enfoque redistributivo se puso así de manifiesto mediante el acuerdo cognitivo de controlar responsablemente un mercado ya existente.

En diferentes instancias de mi observación participante, pude ser testigo de cómo los políticos uruguayos incluían este nuevo lenguaje en su repertorio. De hecho, más de tres años después de aprobada la ley, se lanzó una campaña pública patrocinada por el estado llamada *Regular es ser responsable*, que ilustra la relevancia de la dinámica de transferencia de políticas que acabamos de describir. Aún más, luego de procesos de transferencia de esta experiencia entre activistas uruguayos y españoles, el 11 de marzo del 2016 se lanza en España la plataforma Regulación Responsable: “una agrupación de ciudadanos, ciudadanas y organizaciones sociales que apoyamos las propuestas que abogan por una regulación de la producción y consumo de cannabis en España” (Regulación Responsable, 2016), marcando un incipiente y novedoso proceso de transferencia de lecciones aprendidas desde el Sur al Norte Global.

Conclusión

En este trabajo me he centrado en describir un aspecto particular del proceso uruguayo de regulación del cannabis que refleja la importancia duradera del factor internacional, y en particular de los actores norteamericanos y europeos, en las reformas sudamericanas de políticas de drogas. En este caso, representantes de la sociedad civil uruguaya, miembros del poder legislativo, miembros del poder ejecutivo y representantes de la sociedad civil internacional coordinaron estratégicamente acciones a lo largo del tiempo para aumentar sus chances de éxito en un contexto político incierto, con encuestas de opinión pública que mostraban que alrededor del 60% de la población uruguaya se posicionaba en contra de la legalización de la marihuana (Bioidi et al., 2015). Este estudio busca complementar a la literatura existente colocando el foco, no en por qué el ejecutivo llegó a tomar la decisión que tomó sino en cómo, una vez que el gobierno uruguayo declarara su intención de “crear un monopolio estatal de la venta de cannabis” en junio de 2012, los referendos de Colorado y Washington (EEUU) que ocurrieron cuatro meses después conformaron una coyuntura crítica donde los recursos transferidos internacionalmente se convirtieron en una variable relevante para entender el diseño de regulación finalmente aprobado.

Para desentrañar este proceso a nivel micro, la observación participante fue la estrategia de recolección de datos clave en la investigación. El seguimiento cotidiano durante siete años (2007-2014) me permitió desarrollar una red de aproximadamente cincuenta informantes compuesta por miembros del poder legislativo, del poder ejecutivo, del poder judicial, representantes de la sociedad civil nacional, de la sociedad civil internacional y profesionales vinculados a la temática. La información obtenida mediante observación fue triangulada con entrevistas formales e informales y análisis de documentos para aumentar la validez de las conclusiones.

Esta estrategia metodológica me permitió identificar no sólo el importante papel de los actores oficiales, sino también las acciones estratégicas de actores no gubernamentales y activismo transnacional como agentes de transferencia, tal y como han advertido anteriores investigaciones sobre el tema (Keck y Sikkink, 1999; Stone, 2000; Von Hoffman, 2016). Una vez que el poder ejecutivo uruguayo toma la decisión de revertir el status quo prohibicionista, los mecanismos de difusión cobraron importancia hacia el final del proceso observado. En el caso del diseño de políticas, algunas de las herramientas transferidas internacionalmente fueron el límite de seis plantas, el sistema de licencias e importante conocimiento técnico y tecnológico para el cultivo de cannabis y su control, es decir, aprendizajes en términos de eficiencia de producción. También se emularon los fundamentos de los clubes sociales de cannabis en tanto asociaciones de consumidores sin fines de lucro. A nivel de tecnología de campaña se replicaron aprendizajes de las exitosas campañas desarrolladas en EEUU como las estrategias conjuntas de etiquetado, encuadre, triángulo de la comunicación, definición de emisarios y definición de estética.

El análisis de las instancias de transferencia halladas puso de relieve el importante papel de las afinidades mutuas, la empatía y la confianza, como condición necesaria para que el intercambio voluntario entre actores sucediera. Así, por ejemplo, una historia y una cultura común en materia de cultivo de cannabis o el perfil *orientado a resultados* fueron algunas de las afinidades mutuas identificadas.



Por el contrario, las históricas diferencias jurídicas y de cultura política actuaron como importantes límites en el proceso, lo que refuerza el carácter voluntario y no la mera penetración de las ideas. Los actores uruguayos tomaron ciertos elementos de las experiencias internacionales y los readaptaron a la realidad local. Así, por ejemplo, el papel del estado, de los actores privados y la interacción entre ambos surgió como una variable clave para entender algunas de las diferencias más notables en el diseño de políticas. En el caso uruguayo, la resistencia a un enfoque orientado al lucro dio lugar a un marco legal que da cabida a un estado altamente intervencionista como organizador central del esquema de venta e impuso límites restrictivos al modelo social de los clubes.

Así, esta investigación busca contribuir a la vasta literatura existente sobre el caso uruguayo en particular y las políticas de drogas más en general al describir empíricamente los mecanismos concretos de interacción entre procesos nacionales e internacionales, como una arena política de dos niveles. Las culturas nacionales de control de drogas interactúan de diferentes maneras con influencias globales que afectan significativamente las vías disponibles para la formulación de políticas sobre cannabis. ●

Referencias

- Arocena, F. y Aguiar, S. (2017). Tres leyes innovadoras en Uruguay: Aborto, matrimonio homosexual y regulación de la marihuana. *Revista de Ciencias Sociales*, 43-62.
- Axinn, W., Pearce, L. y Ghimire, D. (1999). Innovations in Life History Calendar Applications. *Social Science Research*, 243-264.
- Barriuso, M. (2011). Los clubes sociales de cannabis en España. Una alternativa normalizadora en marcha. *Serie reforma legislativa en materia de drogas*, 9.
- Bennet, C. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, 21 (2), 215-233.
- Benson, D. y Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9, 366-378.
- Bewley-Taylor, D. (2003). Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. *International Journal of Drug Policy*, 171-179.
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T. y Jelsma, M. (2014). *Rise and Decline of Cannabis Prohibition*. Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory.
- Bioidi, M.A., Cruz, J.M., Queirolo, R. y Bello-Pardo, E. (2015). *Marijuana Legalization in Uruguay and Beyond*. Latin American and Caribbean Center.
- Brohl, B., Pabon, D. y Sederberg, C. (2013). Washington cannabis regulatory framework. En *Implementando la marihuana legal, desafíos y opciones para su regulación*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Drug Policy Alliance (DPA).
- Capoccia, G. y Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 341-369.
- Crick, E., Cooke, M., y Bewley-Taylor, D. (2014). *Selling cannabis regulation: Learning From Ballot Initiatives in the United States in 2012*. Recuperado de: <http://www.swansea.ac.uk/media/Selling%20Cannabis%20Regulation.pdf>
- De Kort, M. (1994). The Dutch Cannabis Debate, 1968-1976. *Journal of Drug Issues*, 417-427.
- Decorte, T. (2015). Cannabis Social Clubs? (CSCs) in Belgium: Organizational strengths and weaknesses, and threats to the model. *International Journal of Drug Policy*, 26 (1), 122-130.
- Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Bioidi, M.F., Sánchez Avilés, C. y Parés, O. (2017). Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 44-56.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy Administration*, 13 (1), 5-24.
- Durán-Martínez, A. (2015). From acquiescence to rebellion? South America and the Global Drug Control Regime. En Ilder, A. y Garzón, J.C. (Eds.). *The International Drug Control Regime in the Twenty-first Century* (pp. 133-161). Lynne Rienner Press.
- EMCDD (2017). *European Drug Report. Trends and Developments*. European Monitor Centre for Drugs and Drug Addiction.
- ENCOD (2013). *What is a Cannabis Social Club? Set of principles derived from the Encod General Assembly in Bermeo, Spain*,

- from 21 to 23 June. Recuperado de: http://www.cannabis-social-clubs.org/what_is_a_Cannabis-Social-Club
- Garland, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. O.U.P.
- Goertz, G., y Mahoney, J. (2009). Scope in Case Study Research. En Byrne, D.S. (Ed.) *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. (pp. 307-317). SAGE.
- Grund, J.P. y Breeksema, J. (2013). *Coffee shops and compromise*. Open Society Foundations.
- Hammond, D., Goodman, S., Wadsworth, E., Rynard, V., Boudreau, C. y Hall, W. (2020). Evaluating the impacts of cannabis legalization: The International Cannabis Policy Study. *International Journal of Drug Policy*, 77.
- Hughes, C. (2007). *Overcoming Obstacles to Reform: Making and Shaping Drug Policy in Contemporary Portugal and Australia* (Tesis doctoral). Universidad de Melbourne.
- Jones, T. y Newburn, T. (2006). *Policy Transfer and Criminal Justice. Exploring US Influence Over British Crime Control Policy*. Open University Press.
- Keck, M.E. y Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 89-101.
- Kilmer, B. y Pacula, R. (2017). Understanding and learning from the diversification of cannabis supply laws. *Addiction*, 112 (7), 1128-1135.
- Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. y Rubin, J. (2013). *Multinational overview of cannabis production regimes*. RAND.
- Korf, D. (2008). *An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands*. European Monitoring Centre for Drugs and Addiction.
- Lanzaro, J. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, 103-135.
- Legard, R., Keegan, J. y Ward, K. (2003). In-depth Interviews. En Ritchie, J. y Lewis, J. (Eds.). *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers* (pp. 138-169). SAGE.
- Mjoset, L. (2009). The Contextualist Approach to Social Science Methodology. En Byrne, D.S. y Ragin, C. (Eds.). *The SAGE Handbook of Case-Based Methods* (pp. 39-68) SAGE.
- Montañés, V. (2014). *Rompiendo el hielo. La regulación del cannabis en Países Bajos, Colorado y Uruguay*. Fundación Renovatio.
- MUCD (2023). *#CannabisConPermiso*. <https://www.mucd.org.mx/permiso-cannabis/> (26.04.2023)
- OEA (2015). *Informe del uso de drogas en las Américas*. Organización de Estados Americanos - CICAD.
- O'Malley, P. (1999). Volatile and contradictory punishment. *Theoretical Criminology*, 3 (2), 175-196.
- Pardo, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*.
- Pere, D. (2015). Clubes sociales de cannabis: normalización, neoliberalismo, oportunidades políticas y prohibicionismo. *Clivatge*, 92-112.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Queirolo, R., Rossel, C., Álvarez, E. y Repetto, L. (2018). Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity. *Addiction*, 1313-1321.
- Ragin, C. (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
- Regulación Responsable (11.03.2016). *Regulación Responsable presenta la campaña*. <https://www.regulacioncannabis.org/noticias/regulacion-responsable-presenta-la-campana-/> (02.03.2023)
- Repetto, L. (2014). Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (1).
- Rico, J. (12.07.2022). *Cannabis en América Latina, una industria millonaria*. Recuperado de: <https://www.opendemocracy.net/es/cannabis-en-america-latina-industria-millonaria/> (26.04.2023).
- Room, R. (2014). Legalising a market for cannabis for pleasure: Colorado, Uruguay and beyond. *Addiction*, 345-351.
- Stevens, A. (2011). Telling policy stories: An ethnographic study of the use of evidence in policy-making in the UK. *Journal of Social Policy*, 40 (2), 237-255.
- Stimson, G.V. (2007). Harm reduction — coming of age: a local movement with global impact. *International Journal of Drug Policy*, 18, 67-9.
- Stone, D. (2000). Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 45-62.
- Sutton, J.E. (2010). A review of the life-events calendar method for criminological research. *Journal of Criminal Justice*, 1038-1044.
- UNODC (2022). *Informe mundial sobre las drogas 2022*. Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_3_spanish.pdf
- Van het Loo, M., Van Beusekom, I. y Kahan, J. (2002). Decriminalization of Drug Use in Portugal: The Development of a Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 49-63.
- Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B. y Korf, D. (mayo, 2015). Dutch coffee shops, tourists and the local market. Trabajo presentado en el *9th Annual conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP)*, Universidad de Gant, Bélgica.
- Von Hoffman, J. (2016). The international dimension of drug policy reform in Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 34, 27-33.
- Weyland, K. (2005). Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57 (2),



262-295.

Young, J. (1971). *The Drugtakers: the Social Meaning of Drug Use*. Judson, McGibbon and Kee.

Youngers, C. y Rosin, E. (2004). *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. policy*. Lynne Rienner Publishers.



Los Sistemas de Armas Autónomos Letales y el Derecho Internacional Humanitario en la Guerra de Ucrania

ANTONIO PEDRO MARÍN MARTÍNEZ*

RESUMEN

En el marco de las relaciones internacionales, los sistemas de armas autónomos letales (SAAL) que utilizan tecnologías asociadas con la inteligencia artificial (IA) están cada vez más presentes en el campo operacional de la guerra de Ucrania. Desgraciadamente, en muchas instancias, el progreso científico no siempre viene acompañado de una adecuación paralela del derecho internacional, especialmente con relación al derecho internacional humanitario (DIH). Además, el rápido desarrollo de la investigación tecnológica sigue expandiendo las capacidades operativas de dichos sistemas sin la intervención humana, estresando aún más una adecuada implementación del Derecho en el ámbito militar y más concretamente con relación al uso de algoritmos computacionales en los sistemas de armas. Una situación que se agudiza, con relación al conflicto armado en Ucrania, cuando los contendientes limitan la validez de la jurisdicción internacional para actuar. A modo de ejemplo, la retirada de la Federación Rusa de la firma del Estatuto de Roma en 2016 o la no ratificación aún de dicho estatuto por parte de Ucrania. Dado que no se vislumbra un nuevo tratado internacional en un futuro cercano, se tendrá que utilizar en dicho conflicto armado el marco jurídico existente y no con el que se desearía tener.

Ahora bien, en la actualidad no existe consenso entre los estados sobre cómo aplicar, en la práctica, el derecho internacional existente en los SAAL. Para tratar de soslayar dicha problemática, creemos que lo más conveniente sería utilizar una metodología mixta de análisis que incluya tanto elementos cualitativos como cuantitativos, explorando la capacidad que tienen algunos instrumentos jurídicos vinculantes como el DIH o de derecho indicativo (soft law) ya desarrollados, como en el caso de los principios rectores formulados por el Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE) sobre los SAAL, dentro del marco de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW), para servir como base de nuestro análisis de un conflicto armado con un alto componente cibernético como es el caso de la guerra de Ucrania. También estudiaremos la posibilidad de desarrollar nuevos algoritmos, con la utilización de la IA, que permitiesen el desarrollo de los denominados agentes morales artificiales (AMA), que pudiesen ser implementados en los SAAL como instrumentos de control de su utilización, basado en las directrices establecidas por el DIH.

PALABRAS CLAVE

Derecho internacional humanitario; guerra de Ucrania; inteligencia artificial; sistemas de armas autónomos letales.



TITLE

Lethal Autonomous Weapons Systems and International Humanitarian Law in the Ukrainian War

EXTENDED ABSTRACT

The Ukrainian War has provoked an acceleration in the development of highly sophisticated Artificial Intelligence (AI) based Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS). Unfortunately, these LAWS are being used by the Russian Federation against the civilian population, like the Iranian "suicide" drones "Shahed 136" or the Russian "Geran-2", continuously destroying basic critical civilian infrastructure, like electricity and water supplies, as well as the destruction of residential complexes, provoking terror and human suffering and displacements. These are indiscriminate attacks which go against the basis of International Humanitarian Law (IHL), with regards to the principles of distinction, humanity and proportionality within the international laws of armed conflicts, especially with regards to the Additional Protocol I (API), of 1977, and to the Geneva Conventions of 1949. In an international situation of increasing complexity, volatility and geopolitical instability, the important question would be to determine the impact that the use of LAWS would have on their most critical function: the liberation of force,

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.004>

Formato de citación recomendado:

MARIN MARTINEZ, Antonio Pedro (2023). "Los Sistemas de Armas Autónomos Letales y el Derecho Internacional Humanitario en la Guerra de Ucrania", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 71-90.

*Antonio Pedro MARIN MARTINEZ, Universidad de León. Contacto: apmarinmartinez@telefonica.net

Recibido: 06/03/2023
 Aceptado: 03/06/2023

a product of a combination of the physical and computational worlds in an scenario of “Mixed Reality”, with an increase in the depersonalization of war.

A use of force that is immersed in a technological acceleration of “weapons systems autonomy”. A concept defined by the International Committee of the Red Cross (ICRC), in 2019, as “any weapon system with autonomy in its critical functions. That is, a weapon system that can select and attack targets without human intervention”. However, this definition is not an international standard and different states and organizations have different ones, which may vary depending on the time or the geopolitical situation. In any case, any effect of an autonomous weapons system would not only depend on its design but also on how it would be used and the vulnerability of those that would be affected. In addition, it must be reiterated, with regards to the Ukrainian War, that the concept of a “just war”, in the area of the *ius ad bellum*, states that any harm towards the civilian entities (persons and/or objects), must not be excessive with regards to the military advantage obtained and that the destruction developing from such a war should not be disproportionate. Thus, the development of a war, such as that initiated by the Russian Federation in Ukraine, could be considered inappropriate if the harm caused is considered too high. As well, within the *ius in bello*, any collateral damage to civilians would be prohibited if it was considered disproportionate, as it would be an excessive use of force, as established by article 51 (5)(b) of the API. Moreover, as established by article eight(two)(b)(i-iv) of the Rome Statute, it could be considered as “crimes of war”. However, it would be difficult to apply these articles to the Russian Federation, since it has retired from the Rome Statute and thus does not accept the jurisdiction of the International Criminal Court at The Hague.

These difficulties have given rise to campaigns from a series of Non-Governmental Organizations (NGO) to “Stop Killer Robots”, aiming to work to prohibit LAWS and maintain a human control in the use of force. Thus, a machine would never make decisions about life or death while, at the same time, questioning the capacity of LAWS to follow the principles of IHL. This idea has also been proposed by a series of Latin American and Caribbean States, during the Conference on the social and human impact of autonomous weapons, held in February 2023. That position has met with reticence from some of the major world powers: the United States of America, the Russian Federation, Australia, the United Kingdom and others, since they believe it to be premature. Thus, the current discussions within the Governmental Group of Experts of the CCW for LAWS in the UN need to be revamped, which seems to have been the case during the 2023 sessions. However, there is still no consensus on definitions, especially on what it is considered as a LAWS and its technical characteristics, neither on the issue of what is the meaning of Meaningful Human Control. At the same time, these discussions are prone to continuous changes depending on the existing geopolitical situation.

We must therefore consider that, although there is an increasing request to establish a new international legal treaty on LAWS and the IHL, the current international convulsions and geopolitical difficulties seem to indicate that no progress will be made in the near future. Moreover, the different proposals of self-control through the development of “soft law” proposals have no legal obligations supporting them. This means that actions with the use of LAWS by some states, like the use of LAWS by the Russian Federation in the Ukrainian War, will need to be dealt with by existing IHL laws not designed for the digital world. Also, it is still not clear how the “war crimes” committed in the Ukrainian War will be dealt with unless a legal body is created that is accepted by all of the parties.

We therefore believe it is imperative to develop a new legal treaty which bounds all of the world States, concerning LAWS and the IHL. A legal instrument that needs to be sponsored by the UN, which includes international standards that define the meaning of the term and of the MHC issue. At the same time, it seems obvious that some type of AI algorithm must be implemented as a moral software in all LAWS, one which would be able to inhibit the action of these artifacts when incurring illegal actions concerning IHL. That is, before they take place, as a means of implementing the term of precaution. Algorithms that would be based on deontological morals, based on the IHL, while maintaining practical aspects developed from military operations, like the development of new Rules of Engagement (ROE).

KEYWORDS

Artificial intelligence; international humanitarian law; war in Ukraine; lethal autonomous weapons systems.



I ntroducción

Durante una entrevista para la Agencia de Información Independiente Ucraniana (UNIAN), el 13 de octubre de 2022, el teniente coronel ucraniano Y. Honchar indicó que la utilización de drones autónomos para llevar a cabo ataques podría suceder en cualquier momento, aunque no explicitó si ya se hubiese producido, pues “la tecnología ya existe y dicho fenómeno no puede ser parado” (Hambling, 2022). En dicho contexto, el término de *dron autónomo*, según los investigadores A. Konert y T. Balcerzak se referiría a aquellos drones militares “que pueden volar, *adquirir* sus propios objetivos y matar sin la asistencia de un operador remoto” (Konert y Balcerzak, 2021, p. 293). De forma similar, el presidente ruso V. Putin, en su discurso de 21 de diciembre de 2017, indicó que quien dominase la inteligencia artificial (IA) gobernaría el mundo y expresó su confianza en la capacidad de la industria de armamentos rusa para integrar dicha tecnología en las máquinas de guerra, subrayando que “los sistemas de armamentos más efectivos son aquellos que operan rápidamente en modo automático”. Una IA que la Comisión Europea (CE) aplica a “los sistemas que manifiestan un comportamiento inteligente, pues son capaces de analizar su entorno y pasar a la acción —con cierto grado de autonomía— con el fin de alcanzar objetivos específicos” (Bajak, 2023, p. 1; Comisión Europea, 2018, p. 1).

Ambas declaraciones ilustrarían el rápido y continuo desarrollo de artefactos integrados con algoritmos de IA, con la capacidad de una notable autonomía en la toma de decisiones de dichos sistemas. En un entorno de creciente volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad de inestabilidad geopolítica, lo que entraría en juego sería el impacto que tendría la utilización de los SAAL sobre la decisión más crítica de su función: la liberación de la fuerza, producto de una combinación entre el mundo físico y el mundo digital, conduciendo a un nuevo nivel de despersonalización de la guerra, según argumentan los investigadores Heyns (2016, p. 4), Marín Martínez (2021, p. 209) y Westhues (2020). Un nuevo paradigma con amplias repercusiones en las relaciones internacionales, especialmente con relación al derecho internacional y más concretamente con el derecho internacional humanitario (DIH).

En dicho contexto, se debe plantear si dicho conflicto se adhiere al concepto de *guerra justa* dentro del ámbito del *ius ad bellum*, que establece que cualquier daño a entidades civiles (personas y/u objetos) no debe ser excesivo con relación a la ventaja que se obtiene y que dicho conflicto no debe ser desproporcionado. También sería necesario un análisis, dentro del *ius in bello*, si un daño colateral contra los civiles podría ser prohibido si se considerase no de acuerdo con lo establecido en el artículo 51(5)(b) del Protocolo Adicional I (PAI), por si se considerase que el daño causado fuese inapropiado o demasiado alto. Elementos a tener en cuenta al analizar la utilización de SAAL en la guerra de Ucrania, como otros establecidos por el DIH, como el artículo 8(2)(b)(i-iv) del Estatuto de Roma por si pudiese ser considerado como *crímenes de guerra* o la capacidad de dichos SAAL a cumplir lo establecido en el artículo 36 del Protocolo Adicional I sobre nuevas armas (ONU, 1977).

I. Los Sistemas de Armas Autónomos Letales (SAAL)

En 2019, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) presentó su quinto informe sobre los desafíos que los conflictos armados contemporáneos plantean al DIH. Dicho informe define

a los Sistemas de Armas Autónomos (SAA), como “cualquier tipo de sistemas de armas con autonomía en sus funciones críticas. Esto es, un arma que puede seleccionar y atacar objetivos sin intervención humana” (CICR, 2019, p. 29). La autonomía sería también la principal faceta que se establece en la directiva del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América (DoD, por sus siglas en inglés) (Departamento de Defensa, 2023) sobre la “autonomía en los sistemas de armamento” (en inglés, *Autonomy in Weapon Systems*). Para el DoD, un SAA sería:

“aquel sistema de armamento que, una vez activado, pudiese seleccionar y atacar objetivos sin más intervención por parte de un operador humano. Esto incluye, pero no estaría limitado, a SAA supervisados por un operador humano diseñados para permitir a los operadores anular la operación del sistema de armamento, pero que puede seleccionar y atacar objetivos sin necesidad de más aportación del operador después de su activación” (Departamento de Defensa, 2023, p. 21).

El nivel de autonomía, en todo caso, tendría tres posibles grados de intervención humana: al tanto (*in-the-loop*), donde el humano formaría parte de algunos de los procesos de decisión; sobre la acción (*on-the-loop*), cuando el armamento sería capaz de ejecutar todos los procesos de decisión, pero existiría una observación y capacidad de veto por parte del humano, y fuera de la acción (*out-of-the-loop*), donde el sistema de armamento no dependería de un operador humano para ejecutar las decisiones o acciones, incluidas aquellas potencialmente letales de activación del armamento (Marín Martínez, 2021, p. 86). La definición propuesta por el CICR sería la más preferible, pues como indica H.Y. Liu, se estaría en un término lo suficientemente abierto para no incidir demasiado en los aspectos de robótica o de letalidad, mientras que el término autónomo establecería la principal característica de independencia frente a otros sistemas de armamento (Liu, 2016, pp. 833-834; CICR, 2019, p. 29).

En cuando a la conceptualización de los SAAL, la principal diferencia estribaría en el elemento de letalidad (*lethal*) y por lo tanto se estaría hablando de un subconjunto de los SAA, aunque no exista en la actualidad un consenso internacional sobre una definición de dicho término. En todo caso, existen una serie de conceptos que pueden servir como marco de referencia. La aportación de Bélgica al Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE por sus siglas en inglés) sobre los SAAL de 2017 incide en la necesidad de que exista una autonomía total en el proceso de una toma de decisión letal sin ninguna supervisión previa, pero también la incapacidad de poder revertir dicha situación y tener, además, el elemento de intencionalidad para establecer consecuencias letales, así como la capacidad del SAAL para redefinir autónomamente los criterios en los que pudiese operar, teniendo en cuenta los posibles cambios en el medio de actuación, los objetivos o la misión a llevar a cabo. Dicho marco de referencia sería similar al expresado por China en su aportación al GGE sobre los SAAL de 2018, con la diferencia de que dicho estado añade el elemento del “efecto indiscriminado”, donde la actuación se llevaría a cabo independientemente de las condiciones, escenarios u objetivos (ONU, 2017, pp. 1-2; ONU, 2018a, p. 1).

Sería importante destacar que existe una gran diferencia entre dichas posiciones y la establecida por la Federación Rusa ya que, en su aportación al GGE sobre los SAAL de 2022,



aunque establece que el DIH sería de completa aplicación a los SAAL, definiendo dichos sistemas como aquellos “medios técnicos no tripulados completamente autónomos, independiente de la munición, cuya intención es llevar a cabo misiones de combate y apoyo sin la intervención del operador”, como en ocasiones anteriores en las reuniones de 2018 y 2021, no incluiría en dicha definición a los vehículos aéreos no tripulados o los sistemas militares altamente automatizados ya existentes. En la práctica, dicha posición, desde el punto de vista de la Federación Rusa, restringiría la aplicación del DIH con relación a los SAAL utilizados por dicho estado, en aquellas acciones en que se utilizasen dicho tipo de vehículos aéreos (como los drones) o sistemas militares altamente automatizados ya existentes (como los sistemas de misiles tierra-aire) en la guerra de Ucrania, pues no sería considerados por dicho estado como parte de los SAAL (ONU, 2018b, p. 3; ONU, 2021, p. 2; ONU, 2022, pp. 1-2).

En este punto creemos necesario incidir más en profundidad sobre los conceptos de autonomía y de letalidad, elementos clave de las características que forman parte de un SAAL. La autonomía se debería entender como la capacidad para desarrollar una acción de una forma autosuficiente y autogobernable. Por lo tanto, dicho concepto no podría ser una característica simple de “encendido/apagado” y, por lo tanto, en vez de “sistemas autónomos” el concepto se debería expresar como “sistemas que tienen funciones o características autónomas”. En cuanto a la letalidad, el enfoque se debería poner, por tanto, en el ciclo de selección de objetivos y las condiciones de autorización del uso de la fuerza letal, especialmente el retardo entre la orden y la ejecución, comprendiendo la dinámica de la tarea y la ventana de tiempo existente para la autorización. En contraste con una operación autónoma, la independencia verdadera significaría que el sistema sería capaz de definir y decidir los objetivos finales de su funcionamiento aplicando la fuerza letal de la misma forma que realizan los humanos (Marín Martínez, 2021, pp. 87-90).

2. El principio de distinción y el armamento indiscriminado

En un conflicto armado altamente computarizado como el de la guerra de Ucrania, aunque teóricamente no exista un vacío en la aplicación del derecho internacional, no queda claro su correcta adaptación ya que se conjugan una combinación entre el mundo físico y el mundo digital, lo que se denominaría como una *realidad mixta* (en inglés, *mixed reality*) (Young et al., 2011, p. 2). En los SAAL estaríamos ante dicha realidad mixta ya que, aunque se estaría hablando de un elemento físico (por ejemplo, un dron o un misil hipersónico), dicho armamento lleva incrustado de una manera simbiótica un algoritmo informático que tiene la capacidad para llevar a cabo una serie de tareas que podrían incluir, entre otros, elementos de movilidad del propio objeto, adquisición de objetivos y/o de información o el desencadenamiento de una acción letal de manera autónoma. Estos algoritmos forman parte de las redes de comunicaciones e informáticas de carácter militar y, por lo tanto, formarían un subconjunto específico del *cibespacio*, definido por J.M. Molina Mateos como el:

“conjunto de interconexiones electrónicas dispuestas en red, que constituye un espacio de relación integrado por componentes de naturaleza material de base tecnológica, de naturaleza inmaterial sustentada en la información y

el conocimiento, a través del lenguaje, y de naturaleza antropológica fundamentada en la sociabilidad del ser humano, que ha devenido en medio y procedimiento para prestar servicios y ha generado un nuevo marco espacio-cultural con efectos económicos, políticos, jurídicos, sociales, culturales y de seguridad; que tiene como límites la seguridad, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos” (Molina Mateos, 2015, p. 3).

Definición más amplia, pero de las mismas características que la propuesta en el *Manual de Tallinn 2.0* de la OTAN, instrumento de derecho indicativo, donde el *ciberespacio* es definido como “el medio formado por componentes físicos y no físicos, caracterizados por el uso de computadoras y el espectro electromagnético, para guardar, modificar e intercambiar datos utilizando redes de computadoras” (Schmitt, 2017, p. 258).

Dicha computarización a gran escala (sistemas de armamentos, infraestructuras críticas, sistemas de comunicación, etcétera) establecen una nebulosa entre los objetivos militar y civil. Los investigadores R. Geib y H. Lahmann argumentan que, en el mundo cibernético, cualquier componente podría ser un objeto de uso dual y ser utilizado en la actualidad o en un futuro como objetivo militar legítimo, con amplias repercusiones hacia la población civil. Así, potencialmente, cualquier infraestructura cibernética (computadoras, redes y cables) o incluso el propio ciberespacio podrían ser calificados como un objetivo militar. A ellos se añadirían otras infraestructuras civiles que pudiesen ser utilizadas como infraestructuras militares en caso de conflicto armado como: centrales eléctricas, instalaciones de telecomunicaciones, puentes, etcétera. Por lo tanto, si cualquier elemento de uso dual puede ser considerado un objetivo, sería muy difícil establecer por un SAAL cómo discernir lo militar de lo civil y por tanto ser capaz de cumplir con el DIH. Dicha premisa podría resultar una potente excusa para la Federación Rusa argumentando que sus ataques sobre infraestructuras críticas ucranianas o edificios civiles habría sido porque dichas infraestructuras o edificios habrían sido utilizados en el ámbito militar como provisión de electricidad a estamentos militares o el uso de edificios civiles como puestos de observación militar o de comunicaciones (Geib y Lahmann, 2012, pp. 382-383; Kelsey, 2008, p. 1437).

Para poder llevar a cabo un análisis del impacto que la nueva realidad mixta de los SAAL tendría sobre la actual guerra de Ucrania, nos centraremos en los principios fundamentales que rigen el derecho internacional de los conflictos armados (DICA): la necesidad militar; la humanidad; la distinción; la proporcionalidad y la precaución. Estos principios, aunque no reemplacen al propio derecho, sustentan tanto el derecho convencional como el consuetudinario. Así, el DICA sería la base normativa que reflejaría el equilibrio entre la necesidad militar y la humanidad que, según el CICR, se reflejaría a través del principio de distinción, que requiere que las fuerzas armadas distingan claramente entre objetivos militares y personas o bienes civiles y que quedaría reflejado, entre otros, en los artículos 48, 51(2) y 52(2) del Protocolo Adicional I (PAI), de 1977, a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (ONU, 1977; CICR, 2007). Dicho principio de distinción estaría intrínsecamente ligado a la regla sobre “ataques indiscriminados”. El artículo 51(4) del PAI, sobre “protección de la población civil” es el que establece dicha definición que, en la práctica de los estados, se ha



convertido en una norma de derecho internacional consuetudinario aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como a los no internacionales. Además, de acuerdo con el artículo 85(3) (b) del PAI, un ataque indiscriminado se consideraría como una violación grave del Protocolo (Henckaerts y Doswald-Beck, 2005, p. 248; CICR; 2016, p. 5; Geib y Lahmann, 2012, pp. 382-383).

Considerando, por tanto, el principio de distinción y la regla sobre ataques indiscriminados, reflejados en los diversos artículos del PAI mencionados, se podría valorar que los diversos y continuos ataques de la Federación Rusa a objetivos civiles con drones suicidas iraníes, de tipología Shahed 136 (Geran-2 ruso), desde un planteamiento teórico no serían considerados como indiscriminados, ya que son considerados efectivos y de gran precisión en su utilización contra objetivos fijados. No obstante, el principio de distinción también establece que las operaciones militares solo deben ser dirigidas contra objetivos militares, así como la prohibición de atacar o destruir los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, como las instalaciones y reservas de agua. La utilización de los drones iraníes, con tipología SAAL, estarían siendo utilizados para destruir, entre otras, infraestructura crítica civil de electricidad y agua o complejos residenciales. Por lo tanto, dichos SAAL no cumplirían el principio de distinción, de acuerdo con el manifiesto del CICR sobre el DIH y la guerra de Ucrania, incumpliendo lo establecido en los artículos 48, 51(2), 52(2) y 51(4) del PAI ya mencionados (Bertrand, 2023; CICR, 2022; Human Rights Watch, 2022).

En todo caso, la premisa de que los ataques de los drones utilizados por la Federación Rusa podrían ser considerados como indiscriminados vendría ligada a la idea expresada por G. Sartor y A. Omicini, de la distinción entre la “capacidad de independencia” que establece la dimensión que tiene un sistema de armamento para completar una tarea y la “independencia organizativa”, su capacidad para llevar a cabo una tarea dentro de “la infraestructura socio técnica global”, sugiriendo que los efectos de un armamento no solo estarían en función de su diseño, sino también en qué uso se le diese y la vulnerabilidad de aquellos a quién les afectase (Sartor y Omicini, 2016, p. 40).

3. Proporcionalidad y rendición de cuentas

El concepto de *guerra justa* en el ámbito del *ius ad bellum*, definida por R. Berkebile como una guerra defensiva en respuesta a una agresión (Berkebile, 2018, p. 19), establece que el daño contra el estamento civil (personas y/u objetos) no debiera ser excesivo con respecto a la ventaja militar obtenida e implicaría que la destrucción perpetrada por la guerra no debe ser desproporcionada con relación al bien que dicha guerra alcanzaría, por lo que el recurrir a una guerra podría ser impropio si el daño que causase fuese excesivo. Además, en cuanto al *ius in bello*, el daño colateral a los civiles estaría prohibido si resultase desproporcionado, lo que se consideraría un uso excesivo de la fuerza, quedando reflejado en el artículo 51(5)(b) del PAI. Es más, de acuerdo con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se podría considerar como crímenes de guerra, de acuerdo con el artículo 8(2)(b) (i-vi) (Anderson y Waxman, 2013, pp. 10-11; Hurka, 2005, pp. 34-36; Roff, 2015, pp. 39-40). En dicho contexto, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, V. Türk, el 23 de febrero de 2023, deploraba el coste humano de la guerra de Ucrania, instando a la “intensificación y la profundización de los esfuerzos para establecer la

rendición de cuentas y la justicia por las violaciones del derecho internacional” (Türk, 2023, p. 1). A tal fin, la Unión Europea ha puesto en marcha la creación de un centro de enjuiciamiento sobre el crimen de agresión de la Federación Rusa sobre Ucrania, que estaría activo a partir del verano de 2023 (Genckturk, 2023). No obstante, el alcance de dicho estamento sería limitado, ya que la Federación Rusa retiró su firma al Estatuto de Roma en 2016, aunque en ningún momento lo había ratificado y, por lo tanto, no aceptaría la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) de La Haya.

En todo caso habría que insistir, como argumenta H.M. Roff, en que se deberían ponderar todos los daños que dicha acción pudiese causar en un futuro y no solo los relativos al principio de guerra justa en el presente, dado que un SAAL incide también en el *ius post bellum*, afectando, por lo tanto, a los cálculos sobre el principio de proporcionalidad cuando se decide entrar en guerra como, por ejemplo, el coste y sufrimiento relativo al desplazamiento de las poblaciones o la reconstrucción de infraestructuras civiles dañadas. Dicho contexto sería de especial relevancia en un futuro si se estableciesen reparaciones económicas por los daños ocasionados durante la guerra de Ucrania (Roff, 2015). Es más, el principio de proporcionalidad no se puede definir en abstracto, como establecen tanto W.H. Boothby y M. Wagner, pues solo tendría sentido desde un punto de vista contextualizado, es decir, una acción concreta, en un escenario concreto y en un tiempo concreto (Boothby, 2009, p. 79; Wagner, 2014, pp. 1393-1397).

En dicho marco sería importante establecer el significado del término “excesivo”, del artículo 51(5)(b) del PAI, dado el potencial de un entorno cambiante dentro de la propia acción de combate. El artículo 57(2) del PAI sería la base para establecer dichos límites al requerir a los comandantes que tomasen precauciones para evitar o minimizar el daño o la pérdida de vidas indirectas, puntualizando que la aplicación del principio de proporcionalidad dependería de la información que se tuviese a mano en cada momento. Una premisa que se indica en la postura española en la ratificación del PAI, puntualizando sobre los artículos del 51 al 58, al entender que:

“Entiende que la decisión adoptada por mandos militares y otros con facultad legal para planear o ejecutar ataques que pudieran tener repercusiones sobre personal civil, bienes o similares no puede necesariamente ser tomada más que sobre la base de informaciones pertinentes disponibles en el momento considerado y que ha sido posible obtener a estos efectos” (BOE, 1989, p. 23837).

Por lo tanto, como argumenta M. Wagner, el principio de proporcionalidad sería demasiado impreciso, generando tensiones en su aplicación. Una idea que pondría de manifiesto el informe final del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia que argumenta: “el problema principal con el principio de proporcionalidad no es si existe, sino qué significa y cómo se debe aplicar”. Este es un elemento para tener en cuenta con relación a la guerra de Ucrania (ICTY, 2000; Wagner, 2014, pp. 1393-1397).

En cuanto a los principios de rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilidad (*responsability*) se consideran como conceptos clave cuando se analizan los SAAL. El CCW de las



Naciones Unidas (ONU) al adoptar los principios rectores sobre los SAAL en 2019, instrumentos de derecho indicativo (*soft law*) especificaba que:

“El ser humano debe mantener la responsabilidad por las decisiones que se adopten sobre el uso de los sistemas de armas, ya que la obligación de rendir cuentas no puede transferirse a las máquinas. Esta consideración debería tenerse en cuenta durante todo el ciclo de vida del sistema de armas” (ONU, 2019a, p. 11).

No obstante, según exponen P.M. Asaro o M. Wagner, entre otros, los SAAL podrían establecer un vacío en relación con la rendición de cuentas, circunstancias en donde ningún humano fuese culpable de las decisiones, acciones o efectos de dichos sistemas de armamentos. Idea que partiría de la premisa de que la comunidad internacional sería incapaz de verificar la legalidad de la acción, ni confirmar la autenticidad de la inteligencia utilizada en el proceso de adquisición de los objetivos, lo que supondría como resultado la impunidad de dicha acción (Asaro, 2012, p. 693; Marín Martínez, 2021, p. 103, pp. 222-225; Wagner, 2014, p. 1371).

La rendición de cuentas también estaría íntimamente ligada a la noción del control humano significativo, en inglés *meaningful human control* (MHC). Término acuñado por primera vez por la organización no gubernamental (ONG) Article 36. En el 2016, dentro del foro de debate del CCW, dicha ONG presentó una serie de elementos que consideraba necesarios para que existiese un MHC amplio de los SAAL: que la tecnología fuese predecible y transparente, que el usuario tuviese una información precisa, que existiese la posibilidad y la capacidad de una intervención humana oportuna y que también hubiese alguna forma de rendición de cuentas. Además, el MHC debería estar integrado a través de algoritmos durante todo el ciclo del uso del SAAL en un conflicto: *ante bellum*, *in bello* y *post bellum*, así como en todas las fases de combate: táctica, operacional y estratégica (Article 36, 2016). No obstante, el problema de fondo surge por la inexistencia de una definición consensuada del significado del término MHC en los foros internacionales, lo que plantea serios problemas de verificación especialmente con relación al entorno geopolítico actual de la guerra de Ucrania.

Dado que en el área de la rendición de cuentas los elementos invocados tanto por el CCW como por la ONG Article 36, no tienen un carácter vinculante y que el DICA tiene dificultades para actuar en las actividades en el ciberespacio, se debería tener en cuenta la Cláusula Martens incluida tanto en la IV Convención de La Haya de 1907, las Convenciones de Ginebra de 1949 y en el PAI de 1977. En particular, habría que destacar que la Cláusula Martens forma parte de las leyes de los conflictos armados desde el Preámbulo del II Convenio de la Haya de 1899, relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, y que se aplicaría en los casos en los que aún no existieran leyes específicas para determinadas situaciones. Su redacción establece:

“Mientras se forma un código más completo de las leyes de la guerra, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno declarar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones y los

beligerantes permanecen bajo la garantía y el régimen de los principios del Derecho de Gentes preconizados por los usos establecidos entre las naciones civilizadas, por las leyes de la humanidad y por las exigencias de la conciencia pública” (Ticehurst, 1997, p. 131).

4. Derecho indicativo (*soft law*)

Como hemos observado, dado que en la actualidad no existe consenso entre los estados sobre cómo aplicar, en la práctica, el derecho internacional existente del *ius ad bellum* y el *ius in bello* en el ciberespacio, y por lo tanto en los SAAL, se han desarrollado una serie de instrumentos jurídicos no vinculantes (*soft law*) de limitado alcance de implementación. El Parlamento Europeo, en su *Documento de Trabajo sobre las implicaciones institucionales y jurídicas del recurso a los instrumentos jurídicos no vinculantes o de Derecho indicativo (soft law)*, definió dichos instrumentos como las “normas de conducta enunciadas en instrumentos a los cuales no se ha conferido fuerza obligatoria en cuanto tal y que, no obstante, pueden surtir algunos efectos jurídicos —indirectos— y cuyo objeto es potencialmente producir efectos prácticos” (Parlamento Europeo, 2007, p. 2).

En el ámbito de los SAAL, la *Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados* (CCW), suscrito en Ginebra el 10 de octubre de 1980, anexo a los *Convenios de Ginebra de 1949*, estableció en su Quinta Conferencia del año 2016 un grupo abierto de expertos gubernamentales (GGE), para trabajar sobre las acciones llevadas a cabo desde 2013 en dicho marco. Desde entonces se han reunido con regularidad bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Uno de los principales trabajos del GGE sobre los SAAL fue el desarrollo de los denominados *Principios rectores establecidos por el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre las Tecnologías Emergentes en el Ámbito de los Sistemas de Armas Autónomos Letales*, que fueron también adoptados por el CCW en su reunión plenaria de noviembre de 2019 (ONU, 2019a, pp. 11-12). Como base a dicho desarrollo se estableció que el derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas y el DIH, debían guiar permanentemente la labor del grupo. En particular afirmó que: “el derecho internacional humanitario sigue aplicándose plenamente a todos los sistemas de armas, incluido el posible desarrollo de sistemas de armas autónomos letales” (ONU, 2019a, p. 11).

No obstante, debe tenerse en cuenta que, a partir de la guerra de Ucrania, la Federación Rusa, en la reunión llevada a cabo en marzo de 2022, en primer lugar, se resistió a la apertura de la reunión alegando barreras discriminatorias para su plena participación y luego bloqueando repetidamente decisiones procesales básicas lo que implicó que la reunión se desarrollase en un formato informal (Noor, 2022). Acto seguido, durante el proceso de la reunión de julio de 2022 mantuvo su posición anterior; al descartar como SAAL a los vehículos aéreos no tripulados o los sistemas militares altamente automatizados ya existentes, como ya se ha señalado anteriormente. Postura que muy probablemente signifique una forma de salvaguarda, según la opinión rusa, sobre la aplicación del DIH a los SAAL durante sus reiterados ataques con dichos sistemas de armamento a las infraestructuras civiles ucranianas (como los drones iraníes), al no ser considerados por dicho estado como pertenecientes a la categoría de los SAAL (ONU, 2018b, p. 3; ONU, 2021, p. 2; ONU, 2022, p. 2).



Durante los nuevos trabajos del GGE sobre los SAAL, en marzo y mayo de 2023, se presentaron diversas propuestas por diferentes estados. En el caso de la presentada conjuntamente por Australia, Canadá, Japón, Polonia, la República de Corea, el Reino Unido y los Estados Unidos de América, se establece que “el DIH prohíbe el uso de un SAAL si es de naturaleza que cause daños superfluos o sufrimientos innecesarios, si es inherentemente discriminatorio, o si de otra forma es incapaz de ser usado de acuerdo con el DIH” (ONU, 2023a, p. 2). En contraste, la Federación Rusa presentó otro documento de trabajo no específico sobre los SAAL, ya que describía el *Concepto de actividades de las fuerzas armadas de la Federación Rusa en el desarrollo y uso de sistemas de armamentos con tecnologías de inteligencia artificial*. En dicho documento se indica que “el respeto para los requerimientos del DIH es un prerrequisito para el desarrollo de sistemas de armamentos con tecnologías de IA” (ONU, 2023b, p. 5).

A la vista de las nuevas propuestas, todo hace suponer que en las próximas reuniones seguirán existiendo diferencias de postura entre los estados en cuanto a definiciones, contenidos o abanico de desarrollo, así como entre aquellos que intentan bloquear el avance, los que mantienen la necesidad de acuerdos no vinculantes y los que abogan por un nuevo tratado internacional. Asistimos a una “gobernanza jurídica asimétrica” ya que, aunque tanto el GGE sobre los SAAL del CCW y el propio CCW en sus resoluciones han establecido que el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas serían de aplicación a los SAAL; la problemática surge cuando se intenta establecer la forma de llevarlo a cabo y si para ello sería necesario establecer un nuevo instrumento jurídico o seguir con una serie de instrumentos jurídicos no vinculantes. Consideramos que será difícil que a corto o medio plazo se establezca un nuevo tratado, pues los estados prefieren establecer medidas propias y solo contemplar el intercambio de información de manera voluntaria (China, Rusia, EEUU y España, entre otros). Como aprecia K. Watkin, es una lucha continua en “las fronteras de la ley”, existiendo zonas oscuras y ambiguas que los estados explotan a su conveniencia, especialmente cuando se entra en territorios inexplorados como la utilización de los SAAL en la denominada guerra cibernética (Marín Martínez, 2021, pp. 149-150; Watkin, 2016).

En dicho ámbito, el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarme (UNIDIR), en el año 2017, estableció la necesidad de explorar la creciente conexión entre los SAAL y las denominadas operaciones cibernéticas (*cyber operations*). Dichas operaciones han sido objeto de estudio por parte del GGE sobre *el Desarrollo en el Campo de la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional*. Dicho análisis preconizaba que se debería desplazar la idea de los SAAL como sistemas puramente físicos y mecánicos hacia sistemas más dependientes de los algoritmos y los códigos computacionales. A tal fin, describía que ambos campos necesitaban de algoritmos cada vez más complejos y de la IA. Por lo tanto, en los dos ámbitos sería cada vez más difícil establecer si cumplían con la legalidad y en particular con lo establecido en el artículo 36 del PAI, pues dichos sistemas estarían en continua evolución al interactuar con su entorno (UNIDIR, 2017, pp. 5-7).

Además, un aspecto importante que destaca sería la creciente vulnerabilidad de los SAAL a las operaciones cibernéticas. Cualquier sistema físico que funciona a través de un algoritmo computacional es vulnerable al ataque o la manipulación. En un entorno de comunicaciones perdidas, como durante una acción bélica, los operadores serían incapaces de conocer si el sistema

funcionaba correctamente o podría ser objeto de *hackers*, que volviesen los SAAL contra sus propias tropas, los civiles o infraestructuras críticas (UNIDIR, 2017, pp. 12-14). Dicho escenario podría ocurrir en la guerra de Ucrania y, en tal caso, ¿qué implicaciones legales podría tener dicha situación? En dicho marco, podrían ser de utilidad los instrumentos de derecho indicativo sobre ciberespacio y las operaciones cibernéticas que, desde un enfoque regional occidental, la OTAN publicó, como compendio de las recomendaciones de expertos: los denominados *Manuales de Tallinn sobre las leyes internacionales aplicables a la ciberguerra* (Schmitt, 2013) y el *Derecho internacional aplicable a las operaciones cibernéticas*, también conocido como *Manual de Tallinn 2.0* (Schmitt, 2017).

Uno de los puntos a destacar dentro del *Manual de Tallinn* de 2013 es la regla 20 sobre la aplicabilidad del DICA, estableciendo que “las operaciones cibernéticas ejecutadas en el contexto de un conflicto armado están sujetas al DICA”. En cuanto a la “responsabilidad criminal” de los “comandantes y otros superiores”, la regla 24(a) establece que “los comandantes y otros superiores son criminalmente responsables por ordenar operaciones cibernéticas constituyentes en crímenes de guerra” (Schmitt, 2013, p. 68, p. 80). Esto también incluiría aquellos algoritmos de *software*, como los de los SAAL, que atacasen infraestructuras críticas (redes, acceso a Internet, equipamiento digital de centrales eléctricas o de bombeo de agua, infraestructura y bases de datos hospitalarias, sistemas financieros, etcétera) (Parlamento Europeo, 2022). Hay que tener en cuenta que el algoritmo computacional de un SAAL, aunque dentro de un entorno físico, podría ser manipulado para actuar letalmente contra civiles y/o infraestructuras críticas. Recientemente, Ucrania derribó un dron propio sobre Kiev que perdió el control, aunque no se conoce aún la causa de dicha pérdida de control; ¿podría haber sido la consecuencia de un ataque *hacker* al algoritmo informático del SAAL? (Agencias, 2023).

Un concepto extremadamente importante sería el de la responsabilidad. Con relación al *Manual de Tallinn 2.0*, la regla 14 establece que un “estado tiene responsabilidad internacional sobre cualquier acto cibernético atribuible a dicho estado que constituya una violación de una obligación legal internacional”. En cuanto a la regla 17, que trata de los actos “por delegación” (*proxy*), especialmente de aplicación para los *hackers*, de acuerdo con las leyes internacionales, las operaciones cibernéticas llevadas a cabo por actores no estatales, pero que estén bajo un control efectivo de un estado, entonces dichos actos serían atribuibles a dicho estado. En cuanto al aspecto de las contramedidas, los expertos estuvieron de acuerdo que dichas contramedidas no podían violar una norma perentoria y que deberían ser proporcionales al daño recibido, aunque no existiría la necesidad de que dichas contramedidas cibernéticas o analógicas (pudiendo ser a través de los SAAL) tuviesen como objetivo el mismo órgano estatal que hubiese violado la ley internacional (Jensen, 2017, pp. 750-751, p. 754; Schmitt, 2017).

5. El impacto tecnológico de los SAAL sobre el DIH y sus posibles soluciones

Los avances en la IA de los SAAL establecen nuevos retos para la observancia del DIH. Podrían surgir dos problemas fundamentales: que el propio SAAL fuese incapaz de adherirse por sí mismo, a lo establecido en el DIH, aunque el objetivo fuese legal; o que, al evaluarse las funciones de dicho sistema de armamento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del PAI, se considerase



que incumple cualquier norma de derecho internacional. En todo caso, se estaría hablando del desarrollo de armas nuevas donde el artículo 36 del PAI determina:

“Cuando una Alta Parte Contratante, estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional aplicable a esa Alta Parte Contratante” (ONU, 1977).

La problemática surge en el diseño de una metodología estándar para analizar los métodos (despliegue y tácticas) implementados para un SAAL determinado con relación al cumplimiento del DIH y en particular el artículo 36 del PAI, dado que cualquier variación en dichos métodos tendría un impacto real en la capacidad militar del armamento. Lo crucial sería, por lo tanto, que dicho análisis incorporase el estudio del método de combate (*method of warfare*) como una parte intrínseca en el análisis de un eventual cumplimiento del DIH por parte de un SAAL. No obstante, un importante condicionante actual para una aplicación del artículo 36 del PAI es que no existe ninguna estandarización a nivel internacional para llevar a cabo dicho análisis, pues cada estado puede desarrollar sus propios procedimientos internos (Boulain y Verbrugge, 2017, p. 3; Lawand, 2006, p. 4; Marín Martínez, 2021, pp. 231-232; Schrawat, 2017, pp. 41-43).

Pero tampoco existe un consenso internacional sobre qué armamento debería ser revisado, aunque algunos investigadores, como V. Boulain y M. Verbrugge, establecen que debería restringirse a aquellos medios de combate diseñados o destinados para causar daño o muerte a personas y/o daños a objetos. En tal caso, se excluirían aquellos SAAL destinados únicamente a obtener información (Boulain y Verbrugge, 2017, pp. 9-10). También habría que tener en cuenta el nivel de sofisticación del algoritmo que controlaría el SAAL, pues determinaría el control sobre su comportamiento y cómo afrontaría los posibles problemas durante su uso en un entorno bélico. Por otro lado, dependiendo de las decisiones que se automatizarían dentro de un SAAL (movilidad, selección de objetivos, inteligencia, interoperabilidad, detección de fallos, etcétera), las implicaciones jurídicas serían diferentes, lo que plantearía dos cuestiones fundamentales en cuanto a los SAAL: con relación a sus características técnicas, capacidades y efectos intencionados, ¿se podría establecer que dicho armamento cumple los preceptos del DIH? y, si puede seleccionar y disparar de forma autónoma, ¿en qué circunstancias podría su uso violar el DIH? Las respuestas a ambas preguntas determinarían si el nuevo armamento cumpliría con el artículo 36 del PAI (Boulain y Verbrugge, 2017, pp. 20-23; Schrawat, 2017, pp. 48-49).

Como hemos observado anteriormente por el resultado de las reuniones del GGE sobre los SAAL, existe en la actualidad un intenso debate entre estados, investigadores y activistas, sobre si los SAAL pueden y/o deben ser regulados y, si la respuesta fuese afirmativa, cómo se debería llevar a cabo dicha regulación. Existirían tres posibles alternativas: una prohibición completa o restricción de uso de los SAAL; una integración de dichos sistemas en el corpus jurídico con una regulación institucional, dado que, de todas formas, dichos sistemas serían desarrollados por los estados; o el establecimiento de medidas de autocontrol y la incorporación de mecanismos de

regulación interna, como el desarrollo, despliegue y uso de nuevos algoritmos de IA como los agentes morales artificiales (AMA).

5.1 Prohibición y/o restricción de los SAAL

Los trabajos para la prohibición y restricción en el uso de los SAAL, invocando el principio de precaución, comenzaron con la alianza de ONG, de 2012, denominada *Campaña de prohibición de robots asesinos* (en inglés, *Campaign to stop killer robots*), que tiene como fin trabajar para prohibir los sistemas de armamentos completamente autónomos y mantener un control humano sobre el uso de la fuerza. La premisa sería que una máquina nunca debería tomar decisiones de vida o muerte y cuestionaría la capacidad de los SAAL para cumplir el DIH. En 2020 la ONG Human Rights Watch estableció la necesidad de establecer, en un hipotético tratado sobre los robots asesinos, la prohibición del desarrollo, la producción y el uso de sistemas de armamentos en los que no existiese un control humano significativo (Human Rights Watch, 2020; Slijper, 2018, p. 6). Más recientemente, en febrero de 2023, la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el impacto social y humanitario de las armas autónomas, presentó un comunicado en el que establecía que “es primordial mantener un control humano significativo para evitar una mayor deshumanización de la guerra, así como para garantizar la rendición de cuentas individual y la responsabilidad del estado” (Funpadem, 2023, p. 1).

En el caso de España, aunque no apoya la prohibición total de dichos sistemas de armamentos, en la intervención de su representante ante el GGE de los SAAL del CCW de la ONU, de abril de 2018, reitera que

“todos los sistemas de armas letales dotados de algún grado de autonomía deben contar con un control humano suficiente, con una clara atribución de responsabilidad jurídica al operador de toda arma, así como a la persona que pueda ordenar su uso” (MAEUEC, 2018, p. 1).

No obstante, existen algún estado que no solo no prohíben el uso de los SAAL, sino que, además, indican que existen una serie de beneficios humanitarios en el desarrollo de las tecnologías emergentes en dichos sistemas. Sería el caso de la Federación Rusa que, en su posición ante el GGE de los SAAL del CCW de la ONU de 2019, argumentaba que el uso de tecnología altamente automatizada podría asegurar un incremento en la precisión del guiado del armamento sobre objetivos militares, contribuyendo a una menor tasa de ataques no intencionados contra objetivos civiles. Una postura que chocaría con la realidad de los ataques indiscriminados continuados durante la guerra de Ucrania con SAAL, como los drones iraníes, aunque dicho estado no los considere como tales (ONU, 2019b, 2022).

5.2 Desarrollo de un nuevo instrumento jurídico

Otro de los resultados de la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el impacto social y humanitario de las armas autónomas de 2023, ha sido su postura en la necesidad de:



“Colaborar para promover la urgente negociación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante, con prohibiciones y regulaciones respecto a la autonomía en los sistemas de armas, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho internacional, incluyendo el derecho internacional humanitario y perspectivas éticas, así como la prevención del impacto social y humanitario que conlleva la autonomía en sistemas de armas” (Funpadem, 2023, p. 2).

Dicha idea chocaría con la oposición de algunos de los estados más involucrados en el desarrollo de dichos sistemas, como sería el caso de EEUU y de la Federación Rusa, así como por Australia, Israel y Reino Unido, por considerarlo prematuro. Dichas posturas han provocado estancamientos en las discusiones del GGE del CCW de la ONU sobre los SAAL, especialmente relevante en el caso de la Federación Rusa que desde 2020 y, con especial relevancia a partir de la guerra de Ucrania, ha llevado a cabo: su ausencia a las discusiones y objeciones a los procedimientos, si bien durante las reuniones de 2023 parece que su postura ha vuelto a ser constructiva, presentando nuevas propuestas (ONU, 2023b). Dichas dificultades habrían llevado al analista D. Lewis a argumentar que se estaría ante un punto muerto y existirían bastantes dudas sobre el futuro de dichas discusiones, dado que, por un lado, no existiría un consenso sobre definiciones, especialmente sobre qué se consideraría un sistema autónomo y sus características técnicas, y por otro, tampoco quedaría claro si se consideraría deseable o no el establecer un uso y definición estandarizado del término MHC por parte de los diversos actores (Lewis, 2020; ONU, 2022).

5.3 Otras soluciones alternativas

Una de las ideas más patrocinadas sería el autocontrol, que englobaría elementos como declaraciones y recomendaciones, dictámenes, códigos de conducta internos o principios que, sin tener fuerza vinculante obligatoria, podrían ser utilizadas como referentes específicos, el denominado derecho indicativo, o lo que en el mundo anglosajón se conocería como *soft law*. En dicho marco se encontrarían los principios rectores aprobados por el GGE del CCW sobre los SAAL de la ONU de 2019, el desarrollo de procedimientos internos de revisión y prueba para implementar el DIH en los SAAL propiciado por Estados Unidos o las *Directrices éticas para una IA fiable*, planteadas por el grupo de expertos de alto nivel sobre IA, creado por la Comisión Europea en 2018. Disposiciones no vinculantes de derecho indicativo que chocan con la realidad de la guerra, como en el caso del conflicto de Ucrania (Comisión Europea, 2019; ONU 2019a, 2019c).

El incremento en la autonomía de los sistemas informáticos y la expansión de la integración de elementos de IA en la tecnología militar implica, cada vez más, que los diseñadores e ingenieros no puedan predecir en todo momento las opciones y acciones que los sistemas llevarán a cabo cuando se vean confrontados con situaciones no esperadas en el campo de batalla. En tales circunstancias, según W. Wallach, la construcción de máquinas morales debería ser considerado como un objetivo práctico, para no permitir que máquinas cada día más autónomas causasen daño a humanos o a otros entes dignos de consideración moral (Wallach, 2010, p. 243). Una idea que ya había sido expresada en el año 2000, cuando los investigadores C. Allen, G. Varner y J. Zinser

acuñaron el término “agente moral artificial” (AMA) para definir aquellos agentes artificiales (AA) con capacidades morales (Allen et al., 2000).

Tomando como base los SAAL, un AMA sería aquel algoritmo (*software*) desarrollado que se incrustaría en el sistema de armamento para dotar a dicho sistema de una capacidad moral, para discernir el momento en el que fuese o no legal llevar a cabo una acción, a través de un enfoque híbrido y adaptable, variable en el espacio-tiempo, en un proceso de arriba-abajo (*top-down*), basado en la ética deontológica (valores adquiridos) y expresado por el DIH. Se complementaría por un mecanismo de aprendizaje abajo-arriba (*bottom-up*) basado en la experiencia, que podría surgir del campo operacional militar, a través de las reglas de enfrentamiento (ROE, por sus siglas en inglés), como argumenta A.P. Marín Martínez (2021, pp. 182-183). Planteamientos que son en todo caso teóricos, ya que existe una gran complejidad en su desarrollo práctico. En todo caso, como establecen los investigadores C. Allen, G. Varner y J. Zinser, el desarrollo de los AMA sería la tarea más importante y desafiante a la que se enfrentan los sistemas autónomos (Allen et al., 2000, pp. 251-261) y como destaca R. Picard, del Massachusetts Institute of Technology (MIT), cuanto mayor sea la autonomía de una máquina mayor sería la necesidad de establecer estándares morales (Picard, 1997).

Conclusiones

La guerra de Ucrania ha provocado una aceleración en el desarrollo de sistemas de armamento autónomos letales. En el caso de la Federación Rusa, el conflicto ha supuesto una utilización indiscriminada de los SAAL contra objetivos básicos de supervivencia civil, como infraestructuras críticas de electricidad y abastecimiento de agua, así como complejos residenciales, que incumplirían reiteradamente el DIH, con especial impacto sobre los principios de distinción, humanidad y proporcionalidad. La problemática surge de un deficiente desarrollo del derecho internacional en el ciberespacio, ya que la responsabilidad jurídica internacional ha sido desarrollada para el mundo analógico. Dicha situación implicaría que, aunque los estados siguen indicando que el DIH es aplicable al ciberespacio, existen graves dificultades para su aplicación práctica a los SAAL.

En dicho contexto, las continuas llamadas para el desarrollo de un instrumento internacional jurídicamente vinculante por parte de diversas ONG y un gran número de países, choca con aquellos estados que proponen el autocontrol a través de declaraciones, recomendaciones y códigos de conducta internos sin una fuerza vinculante obligatoria y que sirven de poco en un entorno geopolítico de confrontación e incertidumbre y el mundo real de los conflictos armados, como en el caso de la guerra de Ucrania. Situación que se ve aumentada cuando algún contendiente rechaza la jurisdicción penal internacional, como en el caso de la Federación Rusa, que retiró su firma del Estatuto de Roma en 2016, tratado que regula la actividad de la Corte Penal Internacional de la Haya, aunque nunca había llegado a ratificar dicho estatuto. Aunque, en el mismo contexto, resulta preocupante, por sus posibles implicaciones futuras, la no ratificación aún de dicho estatuto por parte de Ucrania (MAEUEC, 2016).

No obstante, aunque la situación actual sea difícil, sería necesario continuar con los esfuerzos para el desarrollo de un tratado internacional vinculante, propiciado por las Naciones



Unidas como institución garante a nivel global, ya que el desarrollo del Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión de Rusia contra Ucrania, que se pondrá en marcha en el verano de 2023, choca desde su constitución con el rechazo de la Federación Rusa a su validez. Del mismo modo, a través de las Naciones Unidas, sería necesario contemplar el desarrollo de algoritmos de IA con capacidad moral, los denominados AMA que, una vez integrados en los SAAL, tuviesen la capacidad de aplicar el DIH, durante el proceso de activación de dichos sistemas de armamentos letales. ●

Referencias

- Agencias (04.05.2023). Ucrania derriba sobre Kyiv un dron propio que perdió el control. *La Vanguardia*.
- Allen, C., Varner, G. y Zinser, J. (2000). Prolegomena to any future artificial moral agent. *Journal of Experimental Theory in Artificial Intelligence*, 12, 251-261.
- Anderson, K. y Waxman, M. (2013). Law and Ethics for Autonomous Weapon Systems: Why a Ban Won't Work and How the Laws of War Can. *Stanford University, The Hoover Institution, Jean Perkins Task Force on National Security & Law Essay Series*.
- Article 36 (2016). *Meaningful Human Control, Artificial Intelligence and Autonomous Weapons. Briefing paper for delegates at the Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS)*.
- Asaro, P.M. (2012). On banning autonomous weapon systems: human rights, automation, and the dehumanization of lethal decision-making. *International Review of the Red Cross*, 94 (886), 687-709.
- Bajak, F. (05.01.2023). From Ukraine to Mideast, a new dawn breaks for killer robots. *The Arab Weekly*.
- Berkebile, R. (2018). New Generation Warfare and the Just War Tradition. *InterAgency Journal*, 9 (3), 17-33.
- Bertrand, N. (09.02.2023). Exclusiva: los drones iraníes parecen contener explosivos modificados para causar el máximo daño a la infraestructura de Ucrania, revela informe. *CNN*.
- Boothby, W. (2009). *Weapons and the Law of Armed Conflict*. Oxford University Press.
- Boulinin V. y Verbruggen, M. (2017). *Article 36 Reviews. Dealing with the challenges posed by emerging technologies*. Stockholm International Peace Research Institute.
- Comisión Europea (2018). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones: Inteligencia artificial para Europa*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN> (19.05.2023).
- Comisión Europea (2019). *Directrices éticas para una IA fiable*. Recuperado de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1> (05.03.2023).
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (06.12.2007). *Resoluciones de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/30-international-conference-resolutions-061207.htm> (02.03.2023).
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2016). *Manual de Normas Internacionales que rigen las operaciones militares*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/publication/manual-de-normas-internacionales-que-rigen-las-operaciones-militares> (03.03.2023).
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2019). *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts: Recommitting to protection in armed conflict on the 70th anniversary of the Geneva Conventions*. Recuperado de: <https://international-review.icrc.org/es/articulos/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados-0> (16.06.2023).
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2022). *Armed Conflict in Ukraine: a recap of basic IHL rules*. Recuperado de: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2022/03/17/armed-conflict-in-ukraine-a-recap-of-basic-ihl-rules/> (03.03.2023).
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América (2023). *Autonomy in Weapon Systems (DoD Directive 3000.09 de 15 de enero de 2023)*. Departamento de Defensa de USA.
- Droege, C. (17.03.2022). *Armed Conflict in Ukraine: a recap of basic IHL rules*. Recuperado de: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2022/03/17/armed-conflict-in-ukraine-a-recap-of-basic-ihl-rules/> (03.03.2023).
- Funpadem (2023). *Comunicado de la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el impacto social y humanitario de las armas autónomas*. Recuperado de: <https://conferenciaawscostarica2023.com/wp-content/uploads/2023/02/ES-Comunicado-de-La-Ribera-de-Belen-Costa-Rica-23-y-24-de-febrero-2023.pdf> (05.03.2023).
- Geib, R. y Lahmann, H. (2012). Cyber warfare: applying the principle of distinction in an interconnected space. *Israel Law Review*, 45 (3), 381-399.
- Genckturk, A. (04.03.2023). EU announces center for prosecution of Russia's 'crime of aggression against Ukraine'. *Anadolu Agency*.
- Hambling, D. (01.11.2022). Will Ukraine deploy lethal autonomous drones against Russia? *NewScientist*.

- Henckaerts, J.M. y Doswald-Beck, L. (2005). *Customary International Humanitarian Law (Volume II)*. Comité Internacional de la Cruz Roja y Cambridge University Press.
- Heyns, C. (2016). Autonomous Weapons Systems: living a dignified life and dying a dignified death. En Bhuta, N.C., Beck, S., Gei, R., Hin-Yan, L., Kre, C. (Eds.). *Autonomous Weapons Systems. Law, Ethics, Policy* (pp. 4-20). Cambridge University Press.
- Human Rights Watch (2020). *New Weapons, Proven Precedent. Elements of and models for a Treaty on Killer Robots*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/report/2020/10/20/new-weapons-proven-precedent/elements-and-models-treaty-killer-robots> (05.03.2023).
- Human Rights Watch (2022). *Ukraine: Russian Attacks on Energy Grid Threaten Civilians*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/news/2022/12/06/ukraine-russian-attacks-energy-grid-threaten-civilians> (05.03.2023).
- Hurka, T. (2005). Proportionality in the Morality of War. *Philosophy & Public Affairs*, 33 (1), 34-66.
- Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarme (2017). *The Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies: Autonomous Weapon Systems and Cyber Operations*. Recuperado de: <https://unidir.org/publication/weaponization-increasingly-autonomous-technologies-autonomous-weapon-systems-and-cyber> (18.05.2023).
- Jensen, E.T. (2017). The Tallinn Manual 2.0: Highlights and Insights. *Georgetown Journal of International Law*, 48, 735-778.
- Kelsey, J.T. (2008). Hacking into International Humanitarian Law: The Principles of Distinction and Neutrality in the Age of Cyber Warfare. *Michigan Law Review*, 106 (7), 1427-1452.
- Konert, A. y Balcerzak, T. (2021). Military autonomous drones (UAVs) - from fantasy to reality. Legal and Ethical implications. *Transitition Research Procedia*, 59, 292-299.
- Lawand, K. (2006). *A Guide to the Legal Review of New Weapons, Means and Methods of Warfare. Measures to Implement Article 36 of Additional Protocol I of 1977*. Recuperado de: <https://shop.icrc.org/a-guide-to-the-legal-review-of-new-weapons-means-and-methods-of-warfare-pdf-en> (04.03.2023).
- Lewis, D. (28.09.2020). *An Enduring Impasse on Autonomous Weapons*. Recuperado de: <https://www.justsecurity.org/72610/an-enduring-impasse-on-autonomous-weapons/> (05.03.2023).
- Liu, H.Y. (2016). Defense and Military Policy: Autonomous Weapons Systems. En Berfield, D.A. y Dubnick, M.J. (Eds.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 833-838). Taylor and Francis.
- Marín Martínez, A.P. (2021). *Ciberética, Agentes Morales Artificiales y Responsabilidad Jurídica Internacional*. (Tesis Doctoral). Universidad de León.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2016). *Rusia retira su firma del Estatuto de Roma – Comunicado 324*. Recuperado de: https://www.exteriores.gob.es/gl/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2016_COMUNICADOS/20161117_COMU324.aspx (18.05.2023).
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (09.04.2018). *Intervención del Embajador de España. Delegado ante la Conferencia de Desarme. Convención sobre Ciertas Armas Convencionales. Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Sistemas de Armas Autónomos Letales*. Recuperado de: https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/ccw/2018/gge/statements/9April_Spain.pdf (05.03.2023).
- Molina Mateos, J.M. (2015). *Aproximación jurídica al ciberespacio*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO57-2015_Aproximacion_Juridica_Ciberespacio_MolinaMateos.pdf (16.06.2023).
- Naciones Unidas (1977). *Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977#NORMA-FUNDAMENTAL> (02.03.2023).
- Naciones Unidas (2017). *Towards a definition of lethal autonomous weapons systems (CCW/GGE.1/2017/WP.3)*. Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: <https://undocs.org/ccw/gge.1/2017/WP.3> (19.05.2023).
- Naciones Unidas (2018a). *Position Paper submitted by China (CCW/GGE.1/2018/WP.7)*. Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp> (19.05.2023).
- Naciones Unidas (2018b). *Russia's Approaches to the Elaboration of a Working Definition and Basic Functions of Lethal Autonomous Weapons Systems in the Context of the Purposes and Objectives of the Convention (CCW/GGE.1/2018/WP.6)*. Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: <https://meetings.unoda.org/meeting/29751/documents> (19.05.2023).
- Naciones Unidas (2019a). *Reunión de las Altas Partes Contratantes en la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (CCW/MSP/2019/9)*. Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/343/67/PDF/G1934367.pdf?OpenElement> (03.03.2023).



- Naciones Unidas (2019b). Potential Opportunities and limitations of military uses of lethal autonomous weapons systems. Submitted by the Russian Federation (CCW/GGE.I/2019/3). Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/489AAB0F44289865C12583BB0063B977/\\$file/GGE+LAWS+2019_Working+Paper+Russian+Federation_E.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/489AAB0F44289865C12583BB0063B977/$file/GGE+LAWS+2019_Working+Paper+Russian+Federation_E.pdf) (05.03.2023).
- Naciones Unidas (2019c). Implementing International Humanitarian Law in the Use of Autonomy in Weapon Systems, submitted by the United States of America (CCW/GGE.I/2019/WP.5). Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: <https://undocs.org/en/CCW/GGE.I/2019/WP.5> (05.03.2023).
- Naciones Unidas (2021). Considerations for the report of the Group of Governmental Experts of the High Contracting Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons on emerging technologies in the area of Lethal Autonomous Weapons Systems on the outcomes of the work undertaken in 2017-2021. Submitted by the Russian Federation (CCW/GGE.I/2021/WP.1). Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: <https://daccess-ods.un.org/tmp/9194323.4205246.html> (19.05.2023).
- Naciones Unidas (2022). Working paper of the Russian Federation 'Application of International Law to Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS) (CCW/GGE.I/2022/WP.9). Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: <https://meetings.unoda.org/ccw/convention-certain-conventional-weapons-group-governmental-experts-2022> (19.05.2023).
- Naciones Unidas (2023a). Draft articles on autonomous weapon systems – prohibitions and other regulatory measures on the basis of international humanitarian law (“IHL”) (CCW/GGE.I/2023/WP.4/Rev.2). Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_\(2023\)/CCW_GGEI_2023_WP4_US_Rev2.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_(2023)/CCW_GGEI_2023_WP4_US_Rev2.pdf) (19.05.2023).
- Naciones Unidas (2023b). Concept of Activities of the Armed Forces of the Russian Federation in the Development and Use of Weapons Systems with Artificial Intelligence Technologies (CCW/GGE.I/2023/WP.5). Grupo Gubernamental de Expertos sobre los SAAL de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW). Recuperado de: [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_\(2023\)/CCW_GGEI_2023_WP5_0.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_(2023)/CCW_GGEI_2023_WP5_0.pdf) (19.05.2023).
- Noor, O. (2022). *Discusiones en la ONU sobre sistemas de armas autónomos bloqueados por Rusia, pero los estados indican el camino a seguir*. Recuperado de: <https://www.stopkillerrobots.org/es/noticias/Discusiones-en-la-ONU-sobre-sistemas-de-armas-aut%C3%B3nomos-bloqueados-por-Rusia%2C-pero-los-estados-indican-el-camino-a-seguir/> (04.03.2022).
- Parlamento Europeo (2007). *Documento de Trabajo sobre las implicaciones institucionales y jurídicas del recurso a los instrumentos jurídicos no vinculantes o de Derecho indicativo (soft law)*. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/653/653346/653346es.pdf (18.05.2023).
- Parlamento Europeo (2022). *Russia's war on Ukraine: Timeline of cyber-attacks*. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733549](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733549) (03.03.2022).
- Picard, R. (1997). *Affective Computing*. MIT Media Lab. Technical Report 231.
- Roff, H.M. (2015). Lethal Autonomous Weapons and Jus Ad Bellum proportionality. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 47-1, 37-52.
- Sartor, G. y Omicini, A. (2016). The autonomy of technological systems and responsibilities for their use. En Bhuta, N. (Ed.). *Autonomous Weapons Systems: Law, Ethics, Policy* (pp. 39-74). Cambridge University Press.
- Schmitt, M.N. (2013). *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge University Press.
- Schmitt, M.N. (2017). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations – Prepared by the National Group of Experts at the invitation of the NATO-CCDCOE*. Cambridge University Press.
- Sehrawat, V. (2017). Autonomous weapon system: Law of armed conflict (LOAC) and other legal challenges. *Computer Law and Security Review*, 33, 38-56.
- Slijper, F. (2018). *Where to draw the line? Increasing autonomy in weapon systems – Technology and trends*. Recuperado de: <https://www.paxforpeace.nl/publications/all-publications/where-to-draw-the-line> (05.03.2023).
- Ticehurst, R. (1997). La cláusula de Martens y el derecho de los conflictos armados. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 131-141.
- Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (2000). *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*. Recuperado de: <https://www.icty.org>

- org/en/press/final-report-prosecutor-committee-established-review-nato-bombing-campaign-against-federal (03.03.2023).
- Türk, V. (2023). Türk deploras human cost of Russia's war against Ukraine as verified civilian casualties for last year pass 21,000. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/turk-deplores-human-cost-russias-war-against-ukraine-verified-civilian> (03.03.2023).
- Wagner, M. (2014). The Dehumanization of International Humanitarian Law: Legal, Ethical and Political Implications of Autonomous Weapons Systems. *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, 47, 1371-1424.
- Wallach, W. (2010). Robot minds and human ethics: the need for a comprehensive model of moral decision making. *Ethics and Information Technology*, 12, 243-250.
- Watkin, K. (2016). *Fighting at the Legal Boundaries: Controlling the Use of Force in Contemporary Conflict*. Oxford University Press.
- Westhues, A. (2020). Sistemas de Armas Autónomas Letales: ¿Autónomas o Automatizadas? (Trabajo de Fin de Máster). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Young, J.E., Sharlin, E. y Igarasghi, T. (2011). What is mixed reality anyway? Considering the boundaries of mixed reality in the context of robots. En Wang, X. (Ed.). *Mixed Reality and Human Robot Interaction* (pp. 1-11). Springer.

Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina

DANIEL BLINDER
Y MAXIMILIANO VILA SEOANE*

RESUMEN

La En el marco de un contexto internacional en transformación, donde las disputas geopolíticas entre grandes potencias se han acentuado, la literatura de Relaciones Internacionales ha prestado creciente atención al rol de la ciencia y la tecnología. La mayoría de esta literatura examina las capacidades de los países centrales en su carrera por dominar tecnologías estratégicas y/o emergentes, con especial énfasis en la creciente rivalidad entre China y EEUU. No obstante, la literatura le ha prestado menos atención a cómo esta competencia por la supremacía tecnológica incide en las estrategias de adquisición de capacidades y/o de desarrollo tecnológico de países de menores recursos. El presente trabajo tiene como objetivo conceptualizar las presiones internacionales realizadas por un estado sobre otro estado, para que no obtenga ni desarrolle capacidades tecnológicas transferidas por otro estado, sea este rival o no lo sea. En particular, se sostiene que las presiones internacionales contra la cooperación científico-tecnológica suelen involucrar una mezcla de uso de encuadres coercitivos, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones, pero muchas veces el efecto de las presiones internacionales puede ser limitado. Para ilustrar esta propuesta conceptual, se analiza el caso de las presiones de EEUU sobre Argentina para evitar la construcción de una planta nuclear de diseño chino, denominada Hualong One o HPR1000. El estudio de caso se basa en el análisis cualitativo de fuentes primarias, como documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas, y de otras fuentes secundarias pertinentes. Específicamente, el estudio sintetiza la cooperación nuclear entre Argentina y China entre 2012-2022, y detalla las presiones estadounidenses realizadas durante la administración Macri (2015-2019) y la administración Fernández (2019-2022). El análisis de este caso ilustra la conceptualización de presiones internacionales propuesta, en particular, los datos recabados muestran que las presiones estadounidenses contra la cooperación nuclear entre Argentina y China fueron realizadas por intermedio de hostigamiento diplomático, encuadre engañoso, y diplomacia pública mediada. Estas presiones han tenido el propósito de acabar con la cooperación en temas que son de interés para EEUU. No obstante, si el objetivo de máxima de la diplomacia estadounidense fue propiciar la cancelación del proyecto, las presiones parecen no haber sido exitosas. Sin embargo, si suponemos que buscaron retrasarlo, en tal caso, dado que desde el inicio de las negociaciones en 2012, aún no se ha iniciado la planta nuclear, se puede suponer que fueron un factor que incidió en esta demora.

PALABRAS CLAVE

Presiones internacionales; cooperación en ciencia y tecnología; tecnología nuclear; Argentina; EEUU; China.



TITLE

United States pressures on technological cooperation with China: the case of the Argentine nuclear sector

EXTENDED ABSTRACT

In the context of a changing international environment, where geopolitical disputes between great powers have intensified, the International Relations literature has paid increasing attention to the role of science and technology. Most of this literature examines the capabilities of great powers in their race to dominate strategic and/or emerging technologies, with special emphasis on the rivalry between China and the US. However, this literature has paid less attention to how this new competition for technological supremacy affects the acquisition of technological capabilities and/or technology development strategies of Global South states.

The purpose of this paper is to conceptualize the international pressure exerted by one state on another state to prevent it from obtaining and developing technological capabilities transferred by another state, whether it is a rival or not of the former. It is argued that international pressures are a process over time, which are exercised in at least five ways: coercive

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.005>

Formato de citación recomendado:

BLINDER, Daniel y VILA SEOANE, Maximiliano (2023). "Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 91-110.

* Daniel BLINDER,
Contacto: dblinder@unpaz.edu.ar

Maximiliano VILA
SEOANE,
Contacto: mvila@unsam.edu.ar

Recibido:
23/11/2022
Aceptado:
19/01/2023

framing, deception, diplomatic harassment, mediated public diplomacy, and sanctions. Although several of the aforementioned means to exert pressure may also be conducted against different types of projects, we think these are more frequent in science and technology cooperation projects, where coercion in the military sense is not, for the time being, the most usual practice against them.

To illustrate this conceptual approach, this paper analyzes the case of US pressures on Argentina to prevent nuclear cooperation projects with China. This case is relevant to the extent that Argentina is a Southern Cone country, a region historically influenced by the US, but which has recently developed closer scientific and technological cooperation ties with China. Also, Argentina has certain levels of industrialization and scientific and technological capabilities in several sectors in dispute between the US and China.

The case study is based on the analysis of qualitative information gathered on the one hand from official documents, Argentine media outlets articles and other relevant secondary sources. On the other hand, the analysis is based on the collection of original primary sources obtained via in-person semi-structured interviews with Argentine public officials and nuclear companies' managers involved in cooperation projects with China in the nuclear energy sector. These sources were analyzed to identify the types of pressures exerted by US public officials against the cooperation with China, and to trace their potential effects from the viewpoint of the involved Argentine stakeholders.

The results are presented in three sections. The first one synthesizes the main features of the nuclear programs in Argentina and China, narrating the start of their nuclear cooperation projects. Since 2012, Argentina and China signed a series of nuclear cooperation treaties, which in November 2015 culminated in the signing of agreements for the construction of the fourth and fifth nuclear power plants in the country. The fourth power plant was to follow the Canadian CANDU-type nuclear reactor design, a technology that Argentina masters, and which operates with heavy water and natural uranium. On the other hand, the fifth plant would be built following the indigenous Chinese ACP-1000 design, later rebranded Hualong One or HPR1000, which would operate with enriched uranium and light water.

The second section examines how these projects unfolded during the Macri administration (2015-2019). During this period, the evidence collected indicates the start of the US pressure against the nuclear power plant projects between Argentina and China. This was made particularly through diplomatic harassment, where a misleading frame was communicated to Argentine government officials. Nonetheless, according to the sources we consulted, the pressure was not of high intensity. During the Macri administration, Argentine public officials decided to cancel one of the nuclear plant projects, the CANDU nuclear power plant. Argentine policy makers made this decision not due to US pressures, but because of the scarcity of resources for the project in the context of the country's financial crisis, as well as by their opposition to this type of technology. Meanwhile, they decided to continue with the Hualong One nuclear power plant project.

The third section analyzes the Fernández administration (2019-2022), a period during which the US intensified the pressure against the remaining nuclear power plant project between Argentina and China. The section cites the testimonies of government officials and managers of the Argentine nuclear company that suffered this pressure, and exemplifies how the US complemented diplomatic harassment with the use of a deceptive framing and mediated public diplomacy as pressure tools. The government sources that we consulted explained that these pressures caused the delay of the nuclear plant project with China, because part of the ruling coalition sided with the US position, and prevented the advancement of the financial part of the agreement.

The analysis of this case illustrates the proposed conceptualization of international pressures. The collected data especially records that US pressures against nuclear cooperation projects between Argentina and China were carried out through diplomatic harassment, deceptive framing, and mediated public diplomacy. These pressures have been aimed at ending cooperation on issues that are of interest to the US. However, if the end goal of US diplomacy was to bring about the cancellation of the nuclear power plant project between Argentina and China, the pressure appears to have been unsuccessful. Instead, if we assume that they sought to delay the construction of the nuclear power plant, in this case, since the project has not yet started after its initial announcement of 2015, it can be concluded that US pressure was a relevant factor in such an outcome.

In sum, the contribution of this article serves as an input for academics and public policy makers in analyzing and/or implementing science and technology projects in a context of intensified US-China rivalry. Indeed, the results of this article suggest that Global South states must take into account the potential international pressures against its science and technology cooperation projects with foreign partners, especially when they are relevant to the agenda of great powers involved in rivalry. Although the case analyzed has focused on the nuclear sector, we think that the proposed conceptualization of international pressures developed in this article can be applied to examine numerous others where such practices have been taking place, such as the space sector, 5G and telecommunications, the military sector, biotechnology, among others. Future research could extend the study of international pressures on scientific and technological cooperation projects between great powers and states of the Global South by comparing how they were exerted in different sectors, and with what outcomes.

KEYWORDS

International pressures; science and technology cooperation; nuclear technology; Argentina; USA; China.



Introducción

En el marco de un contexto internacional en transformación, donde las disputas geopolíticas entre grandes potencias se han acentuado, la literatura de Relaciones Internacionales ha prestado creciente atención al rol de la tecnología. La mayoría de esta literatura examina las capacidades de los países centrales en su carrera por dominar tecnologías estratégicas y/o emergentes, con especial énfasis en la creciente rivalidad entre China y EEUU. No obstante, la literatura le ha prestado menos atención a cómo esta nueva competencia por la supremacía tecnológica incide en las estrategias de adquisición de capacidades y/o de desarrollo tecnológico de países de menores recursos. De hecho, la literatura mayormente se aborda desde los marcos conceptuales clásicos realistas (Kissinger, 1957; Powell, 1989, 2003; Mccgwire, 2006; Lieber y Press, 2017; Wirtz, 2018; Lanoszka, 2018) o institucionalistas (Nye, 1987; Doyle, 2013; Ikenberry, 2014; Ritchie, 2019).

En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo conceptualizar las presiones realizadas por un estado sobre otro, para que no adquiera o que no termine proyectos de adquisición de capacidades tecnológicas de otro estado, sea este rival o no lo sea. Asimismo, se indagan los efectos de estas presiones en el estado que las recibe. En el artículo sostenemos que las presiones internacionales contra la cooperación científico-tecnológica suelen involucrar el uso de encuadres coercitivos, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones. No obstante, el efecto de las presiones internacionales puede ser más bien limitado.

Como caso de estudio, el artículo analiza las presiones de Estados Unidos (EEUU) para evitar o dificultar que la República Argentina coopere con China. Este caso es relevante en la medida que la República Argentina es un país del Cono Sur, una región históricamente influenciada por EEUU, pero que recientemente ha desarrollado lazos más estrechos de cooperación científico-tecnológica con China. Asimismo, Argentina cuenta con ciertos niveles de industrialización y capacidades científicas y tecnológicas en varios de los sectores en disputa entre EEUU y China. Adicionalmente, durante la última década, se han incrementado los proyectos de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y China (Malacalza, 2019).

En particular, este artículo examina la cooperación nuclear entre Argentina y China durante los gobiernos de Cristina Fernández (2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019), y Alberto Fernández (2019-2023). La selección de estos períodos presidenciales se debe, por un lado, a que se registraron presiones emblemáticas de EEUU hacia la Argentina para impedir su cooperación con China, que no han sido estudiadas por la literatura de cooperación científico-tecnológica entre Argentina y China, ni han sido explicadas o conceptualizadas por la literatura especializada que menciona las presiones hacia países no centrales en la política internacional. Por el otro, permiten indagar cómo las coaliciones políticas de diferente signo político reaccionaron ante estas presiones. En efecto, el análisis de este caso ilustra la conceptualización de presiones internacionales propuesta, como así también sus límites, ya que sus efectos dependieron de los roles e intereses de las burocracias intervinientes, que apoyaron o rechazaron las presiones internacionales. El estudio de caso se basa en el análisis cualitativo de fuentes primarias, como documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas, y de otras fuentes secundarias pertinentes. Como cláusula metodológica, a aquellas personas entrevistadas con cargos jerárquicos que hayan manifestado figurar como fuentes anónimas, les hemos ocultado su nombre, pero marcado su

pertenencia institucional.

La primera parte del trabajo realiza una síntesis de la literatura que ha examinado la presión a proyectos de cooperación científico-tecnológica. La segunda detalla la propuesta de conceptualización de presiones internacionales. En la tercera parte se sintetiza la cooperación nuclear entre Argentina y China. En la cuarta parte se analizan las fuentes primarias y otro material empírico sobre las presiones estadounidenses a la cooperación nuclear entre Argentina y China. Finalmente, el artículo concluye resaltando los aportes teóricos y empíricos del estudio.

I. Presiones Internacionales en la literatura

En esta sección realizamos una síntesis de la literatura de Relaciones Internacionales vinculada al concepto de *presión*, como así también a estudios previos donde esta se ejerció contra la cooperación nuclear. A nivel conceptual, en la literatura de Relaciones Internacionales en inglés es más extendido el término de coerción o disuasión, que el de *presión*. No obstante, tanto la coerción como la disuasión suelen ser empleados para aludir a presiones realizadas por un actor para intentar forzar la voluntad o conducta de otro. Tanto la coerción como la disuasión de un actor está vinculada a su poder, entendido como la capacidad de alterar el comportamiento de otros para producir resultados (Nye, 2011, p. 25). A diferencia del poder blando, cuyo principal atributo es el uso de la atracción y la persuasión (Keohane y Nye, 2011, p. 2016), la literatura sobre coerción y disuasión está asociada al poder duro, por ende, está vinculada a los estudios estratégicos y de la defensa (Knopf, 2010; Morgan, 2012), donde prevalecen los preceptos realistas del poder en Relaciones Internacionales (Jordan, 2022). Por ejemplo, la disuasión se puede definir como un proceso donde el actor que disuade busca influenciar los cálculos de oportunidad del actor a disuadir, para que considere contraproducente un determinado curso de acción, puesto que de lo contrario, sería penalizado (Freedman, 2013, p. 159; Jervis, 1979; Gray, 2000a, p. 256; Gray, 2000b). Para tener éxito, la disuasión debería ser creíble (Stone, 2012; Huth, 1997), basada en las capacidades y reputación del actor que ejercerá la retaliación (Jervis, 1979) acorde a las acciones de un actor estatal o individual disuadido, y en ese sentido, hablamos de actores racionales. Sin embargo, el uso de los conceptos de coerción y disuasión en la literatura en lengua inglesa, en última instancia, terminan en el uso de la violencia. Por ende, no son adecuados para comprender los casos de cooperación científico-tecnológica analizados en este artículo, ya que, como mostraremos luego, las presiones contra los mismos no necesariamente involucran amenazas de violencia física, ni estos proyectos necesariamente tienen como objetivo el desarrollo de una tecnología que podría tener aplicación militar.

En el plano empírico, numerosos trabajos han registrado casos donde las potencias han ejercido presiones contra el desarrollo tecnológico y/o la transferencia de tecnologías sensibles a estados del Sur Global (Escudé, 1986, 1995; Adler, 1988; Carus, 1990; Bowen, 2000; Busso, 1999; Paarlberg, 2004; Kriege, 2006; Pirró e Longo, 2007; Blinder, 2017, 2022; Blinder y Hurtado, 2019; Hurtado, 2014; Hurtado, 2015, pp. 29-30; Sabato y Ramesch, 1980; Patti, 2021, p. 94, p. 100, p. 106). En el caso del sector nuclear, varios artículos han analizado las presiones estadounidenses ejercidas contra otros países en el marco de su política de no proliferación nuclear, en particular, tras la prueba nuclear de la India en 1974. Por ejemplo, EEUU presionó a estados aliados para impedir la



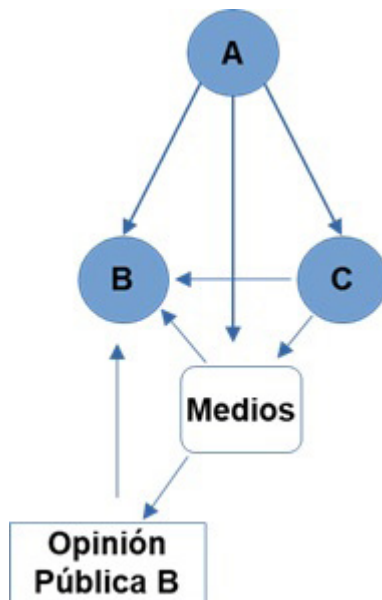
transferencia de tecnología a otros países, tal como ocurrió en los casos de cooperación nuclear entre la República Federal de Alemania y Brasil, o de Francia y Pakistán, no sin enfrentar serias dificultades en alcanzar sus objetivos (Dar, 2015; Patti y Spektor, 2020; Sarkar, 2019). Del mismo modo, las políticas estadounidenses de coerción han estado dirigidas a los estados percibidos como *proliferadores*, como ha sido el caso de Argentina. Al respecto, los trabajos de Hurtado (2014, 2015) registran las presiones estadounidenses en contra del desarrollo del programa nuclear argentino durante la década de los ochenta. Si bien las presiones o términos como coerción suelen aparecer en las narrativas históricas previamente citadas, estos trabajos no ofrecen una conceptualización del término en sí mismo.

En síntesis, la literatura previa muestra que las presiones no son algo ajeno al desarrollo de tecnologías sensibles y la política internacional, sin embargo, no registramos un desarrollo conceptual del término presiones. Asimismo, el foco en estudios de caso del período fundamentalmente de la Guerra Fría soslaya las presiones que se están ejerciendo a la cooperación científico-tecnológica en el siglo XXI.

2. Hacia una conceptualización de presiones internacionales

En esta sección introducimos un modelo estilizado para analizar las presiones internacionales realizados por un actor sobre otro para impedir la cooperación tecnológica con un tercer actor. La figura 1 muestra un esquema sobre este proceso. En este modelo simplificado, los estados B y C buscan cooperar en un área de ciencia y tecnología. Para evitar esta cooperación, el estado A ejerce presión contra B y/o C para evitarla. En el caso de que B sea un estado democrático, las presiones de A también van dirigidas a los medios y a la opinión pública de la ciudadanía de B, que pueden incidir en limitar los proyectos de cooperación tecnológica entre B y C.

Figura I: Modelo estilizado de presión internacional, donde el estado A (EEUU) ejerce presiones a la cooperación científico-tecnológica entre los estados B (Argentina) y C (China). Esta presión también se ejerce por intermedio de medios de comunicación, a fines de influenciar en la opinión pública de B, para que también presione sobre las decisiones políticas soberanas en la cooperación entre B y C. También C puede presionar a B directamente o por intermedio de medios para contrarrestar las presiones de A



Fuente: Elaboración propia de los autores.

El estado A puede realizar la presión para socavar la cooperación tecnológica entre B y C de distintas maneras. Sin la pretensión de ser exhaustivos, a continuación proponemos cinco formas que suelen ser más usuales en las presiones en contra de la cooperación científico-tecnológica: encuadre coercitivo, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones.

En cuanto a las dos primeras, siguiendo y adaptando el modelo de Krebs y Jackson (2007), podemos suponer que una de las formas de presión de A es al avanzar un argumento en contra de la cooperación científico-tecnológica entre B y C, realizado de forma tal que también los medios estén informados sobre este argumento, y lo divulguen en la opinión pública de B. De forma simplificada, podemos suponer que dicho argumento está compuesto por un encuadre o una caracterización de la cooperación científico-tecnológica entre B y C, y por una serie de implicaciones, generalmente negativas, que se derivarían de dicha cooperación (Krebs y Jackson, 2007, p. 43). Si bien este tipo de argumento avanzado por A puede representar una preocupación genuina y basada en información verídica, a los fines de este artículo, es importante destacar que suele estar desarrollada a través de un encuadre coercitivo y/o con declaraciones engañosas.

En base a la definición de Kerr (2010, p. 250), decimos que A emplea un encuadre coercitivo contra B, cuando su argumento realiza una amenaza de que si no abandona su intención de cooperar con C, o si no cancela el proyecto de cooperación en curso con C, B padecerá



consecuencias negativas de diversa índole en su vínculo con A. Por ejemplo, A puede amenazar a B con tomar medidas en represalia por avanzar en la cooperación con C, como introducir sanciones o bloquear proyectos de cooperación en conjunto entre A y B.

En cuanto al engaño, lo entendemos como el acto intencional de A para que B crea —o continúe creyendo— en X, donde A sabe que X es falso —o piensa que no es cierto— (Carson, 2010, p. 51). Esta definición de engaño en parte se solapa con el concepto de mentira, pero también la excede, ya que un actor puede engañar a otro sin mentir. Por ejemplo, A puede intentar engañar a B al ocultar deliberadamente información que confirmaría que X es falso. Incluso puede realizar un enunciado verdadero, pero engañoso para la situación puntual bajo discusión (Carson, 2020, p. 55). Si bien en la cobertura mediática se suele asociar este concepto a las actividades de propaganda de estados autoritarios, las discusiones recientes en la literatura en inglés sobre engaño también muestran que es una práctica extendida en democracias liberales y en la política en general (Mearsheimer, 2013; Robinson et al., 2018). A los fines de nuestro trabajo, el engaño suele estar presente en el tipo de evaluación tecnológica que A realiza sobre la cooperación entre B y C, para convencer a B, de que el proyecto no debería realizarse.

La presión de A contra la cooperación entre B y C puede ser potenciada de distintas formas. Una de ellas es lo que denominamos como hostigamiento diplomático. Con este concepto nos referimos a la situación en la cual A tiene como objetivo comunicarle a B su argumento con un encuadre coercitivo y/o engaño de forma reiterada y sostenida en el tiempo por todos los canales diplomáticos posibles y a diferentes niveles de la burocracia estatal de B. El objetivo es transmitir la prioridad que A le asigna a que B finalice o que ni siquiera inicie un proyecto de cooperación científico-tecnológica con C. Si bien en la literatura se suele considerar que esto se trata de un activismo diplomático intenso por parte de A, dado que el foco de este artículo es examinar el efecto de este tipo de campañas en un estado objetivo, optamos por el término de hostigamiento diplomático, ya que refleja mejor cómo B puede percibir el activismo diplomático de A.

Las tres formas de presión previa suelen expresarse por canales diplomáticos privados de estado a estado. En cambio, entendemos por diplomacia pública mediada a los intentos organizados del instrumento de política exterior de un país a fines de influenciar el encuadre de algún elemento de la agenda de política exterior en medios extranjeros (Entman, 2008, p. 89). Por este medio, A busca potenciar su presión sobre B al comunicar su argumento contra la cooperación entre B y C de forma pública y por medios de comunicación, con el objetivo de influir en la opinión pública de la ciudadanía de B (ver Figura 1). En la práctica, la diplomacia pública mediada se implementa de diferentes formas, por ejemplo, mediante declaraciones públicas, entrevistas, notas de opinión, etcétera, de los funcionarios y embajadores de A en medios de B. Asimismo, A puede emplear cuentas vinculadas a su instrumento de política exterior en redes sociales para difundir su argumento en contra de la cooperación científico-tecnológica entre B y C, práctica que en la literatura se engloba dentro del término de diplomacia digital. Asimismo, cuando el estado que ejerce la presión es EEUU, dada la centralidad de sus medios a nivel internacional, la transferencia de los encuadres también acontece indirectamente debido a la reproducción de noticias en medios estadounidenses por parte de los medios del país objetivo de la campaña (Entman, 2008, p. 97). Si bien es cierto que la diplomacia pública mediada se aplica a numerosas temáticas, en los últimos años se registran varios casos vinculados a la cooperación científico-tecnológica. En

el caso particular de EEUU, suele presentar los proyectos entre B y C como una amenaza a la seguridad nacional de B, como ocurrió en la campaña de EEUU contra el 5G de China en distintos países del mundo (Saguier y Vila Seoane, 2022).

Por último, si A tiene suficiente poder estructural en el sistema internacional, es capaz de establecer sanciones económicas y financieras a las empresas y otras organizaciones de B y/o de C, para impedir y/o dificultar su proyecto de cooperación. En tal caso, los objetivos puntuales pueden variar, como impedir el acceso a la provisión de insumos de A, o dificultar los medios de pago entre B y C. En la actualidad, debido al rol central que ocupa EEUU en la economía mundial, es el principal estado capaz de emplear este tipo de presión. De hecho, desde la Guerra Contra el Terror, EEUU ha perfeccionado el uso de sanciones y embargos como instrumentos en su consecución de objetivos de política exterior y de seguridad nacional (Zarate, 2013). Estos programas son administrados y ejecutados por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro estadounidense. Las sanciones varían según el programa en cuestión, y suelen abarcar el bloqueo de activos y la prohibición de entablar vínculos comerciales con los estados, empresas o individuos sancionados. Según el programa de sanciones en cuestión, el Departamento del Tesoro puede llegar a otorgar licencias especiales que autoricen a empresas estadounidenses a entablar vínculos con los actores sancionados. Si bien la efectividad del uso de sanciones y embargos es discutida en la literatura (Peksen, 2019), en los últimos años, EEUU ha extendido su uso para socavar las capacidades tecnológicas de otros estados y de sus empresas, en particular contra China y Rusia.

3. La cooperación nuclear entre Argentina y China

En esta sección, realizamos un breve recuento de algunos aspectos del plan nuclear de Argentina y China relevantes para este trabajo, en particular, sobre cómo se llegó a la cooperación entre ambos países en energía nuclear. Entre 1950 y 1970, la prioridad de China fue el desarrollo de armas nucleares, y no los usos pacíficos de la energía nuclear. En 1970, en respuesta a una crisis energética severa en Shanghái, el Premier Zhou Enlai comunicó la necesidad de que China desarrolle capacidades en el sector de la energía nuclear civil (Xu, 2010, p. 21). Esta decisión política se concretó a mediados de los ochenta con la aprobación de los primeros dos proyectos para la construcción de centrales nucleares en China: la planta nuclear de Daya Bay en la Provincia de Cantón, cuya tecnología fue adquirida de proveedores franceses, y la planta nuclear de Qinshan en la provincia de Zhejiang, con un diseño autóctono para el reactor (Xu, 2010). Durante la década de los noventa, China avanzó con la construcción de cuatro nuevos proyectos de centrales nucleares. Sin embargo, el proceso fue más lento de lo esperado debido a la falta de una política nuclear centralizada a nivel nacional, que impidió tomar decisiones unificadas para la adquisición de tecnologías extranjeras (Xu, 2010, p. 48). Es así que durante estos años China compró reactores nucleares de distintos proveedores: Canadá, Francia y Rusia.

Durante los primeros años del siglo XXI, veinticinco de las treinta y un provincias de China padecieron cortes de energía. A su vez, el proceso acelerado de industrialización, impulsado por el carbón como fuente de energía, ya estaba provocando serios problemas de contaminación en numerosas ciudades del país. Por estos motivos, a partir de 2002, varios políticos empiezan



a mencionar a la energía nuclear como una alternativa promisorio, y que, por ende, precisaba de mayor impulso e inversión estatal (Xu, 2010, p. 48). El onceavo plan quinquenal formalizó estas declaraciones al afirmar que se buscaría desarrollar activamente el sector de energía nuclear, y que se acumularían gradualmente las capacidades necesarias para el diseño, la fabricación, la construcción y operación de reactores nucleares de agua a presión (Consejo de Estado, 2006, p. 15). Un año después, el Consejo de Estado (2007) publicó el Plan de Mediano a Largo Plazo para el desarrollo de la Energía Nuclear (2005-2020), que trazó las líneas rectoras y objetivos a alcanzar en el desarrollo de este tipo de energía en China.

En 2022, y como resultado de las políticas públicas implementadas quince años atrás, el programa nuclear de China es uno de los más ambiciosos del mundo, ya que es el país que cuenta con la mayor cantidad de reactores en construcción, y el tercero con más reactores en operación¹. Asimismo, un hito clave en el programa de energía nuclear civil de China ha sido el desarrollo de un reactor de tercera generación de diseño propio: el Hualong One o HPR1000. Este modelo, que fue anunciado en 2014, es producto de la combinación del diseño de los reactores nucleares desarrollados por las dos principales empresas estatales nucleares de China: el modelo ACPR-1000 de la China General Nuclear Power Group (CGN) y el modelo ACP-1000 de la China National Nuclear Corporation (CNNC) (Thomas, 2017, p. 685). A su vez, el diseño de estos reactores estuvo basado en mejoras realizadas a la tecnología de los reactores de segunda generación que China adquirió de Francia en la década de los ochenta (Thomas, 2017, p. 685).

En cuanto a Argentina, se trata de uno de los pocos países en vías de desarrollo con larga trayectoria en el desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear. Su origen se remonta al gobierno del Presidente Perón, que mediante el Decreto N° 10.936 de 1950, creó la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) para coordinar y estimular las investigaciones y aplicaciones nucleares en Argentina. Durante las siguientes décadas, el Estado argentino acumuló distintas capacidades vinculadas a las aplicaciones civiles de la energía nuclear; entre las que se destaca la operación y construcción de reactores de investigación, la central atómica Atucha I, 1974, instalada con tecnología alemana, la central nuclear de Embalse, 1984, instalada con tecnología canadiense (CANDU), el acelerador de partículas TANDAR, entre otros ejemplos (Hurtado, 2014). A pesar de los diversos logros que el programa nuclear argentino alcanzó durante sus primeras cuatro décadas. En la década de los noventa, en el marco de las privatizaciones impulsadas por el Presidente Menem y su alineación con EEUU, el sector nuclear padeció un severo desfinanciamiento que casi provoca su desarticulación, y que llevó a la paralización de los proyectos en curso (Hurtado, 2014), como la construcción de la tercera central argentina.

Bajo otro contexto económico y político, el 23 de agosto de 2006 el gobierno del Presidente Néstor Kirchner anunció la reactivación del plan nuclear nacional. Entre los objetivos planteados se anunció la finalización de Atucha II, que se inauguró en 2014, y la realización de estudios de factibilidad para la construcción de una cuarta central nuclear. A partir de 2012, bajo la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, Argentina y China firmaron una serie de acuerdos de cooperación nuclear, que en noviembre de 2015 culminaron con la firma de acuerdos para la construcción de la cuarta y quinta central nuclear en el país. Según el anuncio oficial de

¹ China opera cincuenta y cinco reactores, detrás de EEUU que opera noventa y dos y Francia que opera cincuenta y seis (Power Reactor Information System de la OIEA).

la agencia nacional de noticias, la cuarta central contaría con una potencia de 700MW, e iba a seguir el diseño canadiense tipo CANDU de la Central de Embalse, una tecnología que Argentina domina, y que funciona con agua pesada y uranio natural (Cabral, 2015). El costo estimado era de aproximadamente seis mil millones de dólares. En cambio, la quinta central se construiría siguiendo el diseño ACP-1000, que posteriormente se renombró Hualong One, y funcionaría con Uranio enriquecido y agua liviana, con un costo estimado de 8.500.000.000 dólares (Télam, 2015).

Desde entonces y hasta el momento de finalizar este artículo —diciembre de 2022—, estos acuerdos han sufrido vaivenes a causa de diversos motivos. Específicamente, en la siguiente sección analizaremos el rol de las presiones estadounidenses en contra de la cooperación entre Argentina y China. Las presiones sobre la decisión de obtener tecnología china fueron varias, y se pueden encontrar reflejadas en medios de comunicación. Todas aluden a manifestar dudas con respecto a la calidad de la tecnología china, su seguridad, así como también a los posibles efectos sobre la seguridad y la necesidad de poner atención en las preferencias expresadas por funcionarios de EEUU (Scibona, 2022; Diamante, 2022; Dinatale, 2018a; Infobae, 2022b).

4. Las presiones estadounidenses durante la administración Macri (2015-2019)

En 2015, la alianza Cambiemos, liderada por Mauricio Macri, ganó las elecciones nacionales de Argentina. Durante la campaña presidencial, el entonces candidato Macri advirtió a la embajada de China en Argentina que revería varios de los acuerdos firmados con el país asiático durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Estas declaraciones públicas avizoraban un cambio en la política exterior del país hacia vínculos más estrechos con EEUU, y una postura más confrontativa con China (Sagui y Vila Seoane, 2022).

Sin embargo, en la entrevista realizada con el Magíster Julián Gadano, quien fue subsecretario de energía nuclear durante la administración Macri, es decir, el responsable del área dentro del Ministerio de Energía, ofreció un testimonio diferente. Días antes de asumir como funcionario, Gadano explicó,

“nosotros no teníamos ninguna duda que había que construir centrales nucleares. Y aparte teníamos mucha banca del gobierno, porque en ese momento [...] el presidente estaba muy activo en no perder el vínculo comercial con China. En ningún momento se evaluaba [...] que eso iba a traer un problema con EEUU” (Blinder y Vila Seoane, 2022a).

Una de las primeras tareas del flamante funcionario fue organizar una comisión técnica para evaluar los dos proyectos de centrales nucleares a construir con China, que fueron acordados por la administración previa (Blinder y Vila Seoane, 2022a). Esta comisión elaboró un informe que recomendó continuar con ambas centrales: una de diseño CANDU y otra de diseño Hualong One. No obstante, Gadano nos explicó que él quería en su fuero interno dos centrales nucleares de diseño chino dada su eficiencia económica y técnica. Además, expresó varios argumentos, que a su juicio justificaría no avanzar con el diseño tipo CANDU. A saber, que se trataba de una



tecnología antigua, que no fomenta la innovación en la industria nuclear nacional, y que, a pesar de que Argentina tiene conocimiento sobre las tecnologías asociadas a este tipo de reactor, no es una tecnología con chances de ser exportada (Blinder y Vila Seoane, 2022a). A pesar de estas críticas, la decisión que se tomó fue avanzar con ambos reactores.

El 8 de mayo de 2018, ante una severa crisis de la moneda nacional, la administración de Macri anunció el inicio de conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a fines de recibir un préstamo para paliar la grave situación financiera que atravesaba el país. Esta gestión derivó en un acuerdo *Stand-By* de tres años por un monto total de 50.000.000.000 dólares. Ante la magnitud del préstamo, la administración Macri tuvo que implementar un duro ajuste del gasto público. En este álgido contexto, en el mismo mes de mayo, la administración Macri anunció la cancelación del proyecto de central nuclear tipo CANDU con China, a fines de ahorrar los escasos recursos financieros del país (Dinatale, 2018b). Al preguntarle al ex subsecretario Gadano sobre la existencia o no de presiones internacionales para cancelar esta central, negó que incidieran en la decisión. En cambio, su respuesta fue contundente: “estaba muy convencido de que hacer una CANDU era una muy mala decisión” (Blinder y Vila Seoane, 2022a). Además, afirmó que incluso los chinos preferían avanzar con la central tipo Hualong One, que está basada en su tecnología y no en la canadiense.

A pesar de la cancelación del proyecto de central nuclear tipo CANDU, los funcionarios de la administración Macri siguieron negociando con las contrapartes de China durante un año para proseguir con el proyecto de central nuclear tipo Hualong One. Según las fuentes consultadas por Infobae, en la administración Macri existían funcionarios más afines a EEUU, que se oponían al proyecto, versus otros más afines a China, que abogaban por avanzar con la central para preservar la relación estratégica con el país asiático (Dinatale, 2018a). En palabras del periodista, esto hacía alusión a una “[...] batalla silenciosa entre Washington y Beijing por los recursos estratégicos en América Latina” (Dinatale, 2018a). Esto aconteció en un contexto de presiones generales de EEUU contra la expansión de China en el país. Por ejemplo, durante el G20 de 2018 organizado en Buenos Aires, tras mantener una reunión bilateral, el Presidente Trump declaró que él y Macri coincidieron en enfrentar la “[...] actividad económica depredadora de China”, algo que la Cancillería argentina tuvo que desmentir (La Nación, 2018). En abril de 2019 ambos gobiernos firmaron una carta de intención para avanzar con el acuerdo de construcción de la planta nuclear tipo Hualong One. Según Infobae, esta carta fue mantenida en reserva porque el entonces ministro de hacienda, Nicolás Dujovne, que estaba alineado a las preferencias de EEUU, sufría “[...] presiones del Departamento del Tesoro de EEUU, y decidió anular ese comunicado de prensa, para evitar una larga, compleja y tediosa conversación con sus pares de Washington” (Dinatale, 2019).

Al repreguntarle a Gadano sobre estas presuntas presiones estadounidenses en contra del proyecto Hualong One, sus respuestas fueron ambiguas. Por un lado, Gadano afirmó que existieron presiones² y que fueron creciendo a medida que se avanzaba en la negociación con China. Según su testimonio, las presiones acontecieron en el ámbito de la Joint Standing Committee on Nuclear Energy Cooperation (JSCNEC), que es un comité bilateral permanente de cooperación

² Gadano explicó de forma ambigua la existencia de presiones que podían ser interpretadas como tales según la conceptualización realizada en este artículo. Sin embargo, no necesariamente fueron percibidas como tales.

en materia nuclear entre Argentina y EEUU, y en otras reuniones bilaterales con funcionarios estadounidenses, donde les decían:

“[...] Nosotros sabemos que ustedes valoran mucho hacer la central nuclear, y no queremos que dañe nuestra hermosa relación bilateral, pero lo tenemos que decir: está el tema chino. [...] Los chinos no regalan nada. Los van a volver muy dependientes. Lo que quieren es tener una presencia para generar dependencia, y eso ya ha pasado en otros países. Además, la tecnología china no es una tecnología madura. [...]. No comprenden lo que les quieren vender” (Blinder y Vila Seoane, 2022a).

Dado que los funcionarios estadounidenses no suministraron información para convalidar estos juicios, se puede suponer que se trató de un encuadre engañoso. Ante este tipo de declaraciones, Gadano afirmó que los funcionarios de Argentina solían responder “nosotros no tenemos dudas de nuestro alineamiento (con EEUU). No estamos comprando régimen político. Nosotros necesitamos financiamiento para la central nuclear ¿Ustedes tienen financiamiento para ofrecer?” (Blinder y Vila Seoane, 2022a), pero los funcionarios estadounidenses nunca ofrecieron una alternativa para concretar proyectos de energía nuclear en Argentina. Por ende, deducimos que el objetivo buscado fue socavar la cooperación nuclear entre Argentina y China, en vez de reemplazar a las contrapartes chinas por empresas estadounidenses.

Sin embargo, Gadano aclaró que “nunca hubo una presión seria” o “insostenible”, sino que las consideró como manifestaciones de intereses, no presiones. Incluso afirmó que, según su percepción, la forma en la que eran comunicadas, le hacía pensar que los funcionarios estadounidenses “se sentían obligados a decir el comentario” (Blinder y Vila Seoane, 2022a) para cumplir con órdenes de alguien más arriba en su jerarquía organizacional. Como ejemplo de la inexistencia de una presión insostenible, el ex subsecretario añadió que EEUU lo nombró presidente del International Framework for Nuclear Energy Cooperation, un organismo creado por la superpotencia para promover la cooperación en tecnología nuclear. Gadano añadió que los estadounidenses “obviamente no querían que hiciéramos el reactor”, pero dudó que fuesen a comprometer la muy buena relación bilateral con la administración Macri a causa del mismo (Blinder y Vila Seoane, 2022a). De todas formas, Gadano especuló que “no sé si la hubiera habido —presión más fuerte— si llegábamos al momento de la firma” (Blinder y Vila Seoane, 2022a).

En suma, la evidencia recolectada indica que durante este período existieron presiones estadounidenses en contra de los proyectos de centrales con China, en particular, mediante hostigamiento diplomático, donde se comunicaba un encuadre engañoso, aunque según las fuentes consultadas, no fue de alta intensidad. La decisión de cancelar el proyecto de central tipo CANDU fue una decisión propia, motivada por la escasez de recursos en el marco de la crisis financiera del país, como así también por la oposición de los funcionarios a cargo de construir una central de ese tipo de diseño.



5. Las presiones estadounidenses durante la administración Fernández (2019-2022)

En 2019, la alianza Cambiemos pierde las elecciones ante el Frente de Todos, una coalición peronista de centroizquierda liderada por Alberto Fernández como candidato a presidente, y Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta. Previo al inicio de la nueva gestión, la cobertura mediática y las declaraciones de distintos funcionarios hacían suponer una revalorización de la relación bilateral con China (Sagui y Vila Seoane, 2022). En particular, se asumía que Argentina suscribiría rápidamente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, a fines de acelerar proyectos de inversión y de infraestructura de la potencia asiática en el país, como el de la central nuclear. Sin embargo, la necesidad de renegociar la abultada deuda contraída con el FMI durante la administración de Cambiemos, sumado a la urgencia por responder a la pandemia de la covid-19, derivó en que los avances en el vínculo con China no fuesen inmediatos. Recién en febrero de 2022, Argentina oficializó su incorporación a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y en el mismo mes, la empresa china CNNC y Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA), la empresa que opera las centrales nucleares del país, realizaron un acto virtual donde se firmó el contrato de ingeniería, suministro y construcción de un reactor nuclear tipo Hualong One (Argentina, 2022).

Ante esta noticia, y a diferencia del período anterior, hubo una respuesta inmediata de EEUU por intermedio de diplomacia pública mediada. Por ejemplo, el 3 de febrero de 2022, Infobae publicó las declaraciones de Jim Risch, senador republicano, manifestando

“Me preocupan los planes para instalar tecnología nuclear no probada china en Argentina y sus implicaciones para la seguridad regional y la soberanía de Argentina. Dada la mala experiencia con la estación espacial Las Lajas, Argentina debería dar marcha atrás” (Infobae, 2022b).

Otro senador estadounidense, Matt Ganz, declaró

“la compra de influencia e infraestructura por parte de China en la Argentina para así colaborar en el espacio y la energía nuclear es un desafío directo a la Doctrina Monroe³, y mucho más significativo para la seguridad estadounidense que nuestro último coqueteo con la OTAN en las llanuras de Europa del Este” (Infobae, 2022a).

Luego de estas declaraciones públicas en EEUU, la diplomacia pública mediada estadounidense continuó por intermedio de declaraciones directas en medios de Argentina. El principal incidente ocurrió en el marco de la JSCNEC, realizada en abril de 2022 en Buenos Aires. En una entrevista publicada en el diario La Nación, Ann Ganzer, Subsecretaria de la Oficina de Seguridad Internacional y No Proliferación del Departamento de Estado, aseguró que:

“Es una decisión soberana de la Argentina elegir con quién asociarse para ampliar la generación de energía nuclear, pero

³ Se refiere a la influencia política y militar de los EEUU sobre todo América.

queremos advertir que China tiene una mirada menos estricta en lo que se refiere a seguridad y protección que nosotros; ellos toman atajos. Les hemos hablado a los reguladores para que estén seguros y entiendan cómo es el reactor chino y que verifiquen bien esa tecnología para que se aseguren que funciona” (Diamante, 2022).

Cabe destacar que esta declaración fue publicada en uno de los medios nacionales de Argentina de mayor difusión. Esto motorizó una respuesta de algunos funcionarios del Estado argentino, que realizaron declaraciones públicas denunciando presiones estadounidenses en contra del proyecto Hualong One (Dandan, 2022; Rocca, 2022). No obstante, no hubo ninguna réplica oficial de la Cancillería argentina u otro ministerio, sino que fueron contestaciones a título personal por funcionarios, y realizadas en medios de menor alcance que La Nación.

Tras este incidente, entrevistamos a los actores que denunciaron las presiones estadounidenses. Por ejemplo, conversamos con el Doctor Diego Hurtado, Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación (equivalente a viceministro de Ciencia y Tecnología) y miembro del directorio de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), que opinó sobre lo sucedido que “la diplomacia norteamericana tiene un estilo de presión por goteo que es tenaz, permanente, a lo largo de los años. Y nosotros tenemos una diplomacia débil, flaca” (Blinder y Vila Seoane, 2022d). Según Hurtado, estas presiones las realizan distintas agencias, como el Departamento de Estado, la Embajada estadounidense en la Argentina, representantes del Comando Sur, entre otros, con el objetivo de controlar el mercado de la tecnología nuclear y por cuestiones geopolíticas en el marco de su rivalidad con China.

En la entrevista, Hurtado añadió nuevos datos sobre la gestión de la organización de la JSCNEC, a cargo de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina. Según Hurtado, miembros de esta repartición de la diplomacia se comunicaron con él para organizar la reunión en abril de 2022, a lo que él respondió:

“Yo le digo que siempre se hace en agosto. Ellos respondieron que EEUU nos pidió que sea en abril. Yo les dije que no era conveniente, porque era una reunión a agenda abierta, y porque nos iban a venir en el momento que estábamos tratando de avanzar en el acuerdo con China”. Añadió, “por eso nosotros lo entendíamos como presión”.

A pesar de sus reparos, “[...] desde la conducción de Cancillería dijeron que se tenía que hacer”. Por último, en su testimonio confirmó el hostigamiento diplomático, y añadió un aspecto extra sobre el encuadre comunicado por los funcionarios estadounidenses:

“Llega la delegación americana, y en la reunión dicen que el reactor chino es peligroso, es una tecnología que no está probada, y se fueron a ver al ministro de Ciencia, de



Defensa, a INVAP, y en estos encuentros, una especialista en no proliferación de EEUU [...] nos dice [Ann Ganzer] que nosotros podemos tener un accidente en Buenos Aires de tipo nuclear” (Blinder y Vila Seoane, 2022d).

Asimismo, entrevistamos a uno de los directores de la empresa Nucleoeléctrica Argentina, Lic. Isidro Baschar, quien corroboró el testimonio de Hurtado, al afirmar que

“nosotros hemos recibido presiones de forma directa por parte de funcionarios del Departamento de Estado para evitar que el proyecto Hualong One avance [...]. Anne Ganzer, me manifestó su oposición al proyecto. [...] Manifestaron su preocupación en calidad de países amigos. Su preocupación era por el uso de una tecnología no madura” (Blinder y Vila Seoane, 2022b).

Un aspecto importante a destacar de la entrevista realizada con Baschar, es el juicio de que las aseveraciones de los funcionarios estadounidenses sobre la tecnología Hualong One no eran verdaderas, y por ende, concluimos que se trata de un caso de encuadre engañoso. Por ejemplo, Baschar comentó que en la reunión

“[...] le preguntamos (a los funcionarios estadounidenses) si habían estado en contacto con el regulador inglés, que habían autorizado una planta Hualong One en Gran Bretaña. Pero respondieron que no, porque los británicos eran un regulador independiente, aunque sí hablaron con nuestra autoridad regulatoria”, insinuando que no tenía independencia (Blinder y Vila Seoane, 2022b).

De hecho, en febrero de 2022, la agencia encargada de la regulación de la energía nuclear del Reino Unido publicó un informe de evaluación del diseño del Hualong One, que concluyó que cumple todos los altos niveles de seguridad esperados para operar en el país (Environment Agency y Office for Nuclear Regulation, 2022). De forma similar, NA-SA elaboró un informe reservado, que fue distribuido entre políticos y medios argentinos, y al que tuvimos acceso, donde se ofrecen detalles técnicos de la seguridad de la tecnología Hualong One. En definitiva, esta discrepancia entre las aseveraciones de los funcionarios estadounidenses con los juicios del regulador inglés y de los tecnólogos nucleares argentinos sobre la seguridad de la tecnología Hualong One, indican que las declaraciones de los funcionarios estadounidenses sobre el riesgo del reactor chino fueron engañosas para presionar por la cancelación del proyecto.

Cabe mencionar que Baschar comentó que “[...] la presión nunca es por el lado de ofrecer una alternativa por parte de EEUU, ya sea una tecnología similar o su financiamiento” (Blinder y Vila Seoane, 2022b). En otras palabras, los estadounidenses no ofrecieron incentivos para persuadir a los decisores de política pública de Argentina de efectivamente abandonar un camino de cooperación científico-tecnológica con contrapartes chinas.

Otro aspecto a mencionar está vinculado con las sanciones. EEUU incluyó a la CNNC en la lista de empresas chinas con vínculos militares, por el momento, esto les prohíbe a los estadounidenses la adquisición y/o venta de valores de estas empresas que coticen en bolsa (Gobierno de Estados Unidos, 2021). Ante estos acontecimientos, el director de NA-SA reconoció que existen riesgos de que el proyecto sufra a causa de estas prácticas estadounidenses (Blinder y Vila Seoane, 2022b), en el caso de que se intensifiquen. No obstante, sopesó este juicio al opinar que Argentina es un país confiable en materia de seguridad nuclear y de no proliferación, y por ende, esperan no entrar en tal escenario en el caso de que el proyecto con China avance.

La respuesta pública de los funcionarios argentinos a estas presiones estadounidenses, en parte, se deben a los efectos percibidos que estas estaban teniendo en el avance de la negociación del proyecto de central nuclear con China. Para comprender esto, es necesario mencionar que los primeros dos años y medio de gobierno del Frente de Todos estuvieron caracterizados por tensiones internas entre distintas partes de las fuerzas políticas que conforman a la coalición. En el caso nuclear, por un lado, se puede diferenciar a los actores a favor de avanzar con el proyecto Hualong One, como los funcionarios en la Embajada argentina en China, la CNEA, el Ministerio de Energía y Nucleoeléctrica Argentina S.A., en general, miembros o afines al Kirchnerismo. Por el otro lado, la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), que dependía de Presidencia de la Nación y gestiona el financiamiento internacional de Argentina, y que fue liderada por Gustavo Béliz, alineado al Presidente Alberto Fernández, y con vínculos estrechos y públicos con funcionarios y fuerzas políticas estadounidenses.

En este contexto, al preguntarle al Doctor Hurtado y a Baschar sobre el efecto de las presiones estadounidenses, ambos coincidieron en señalar que incidieron para que la SAE demore el avance del proyecto. Por ejemplo, Isidro Baschar respondió que “aún no tenemos el proyecto priorizado. Nosotros intentamos tener una reunión con el Secretario de Asuntos Estratégicos [Beliz] pero al día de hoy no tenemos respuesta, y el proyecto no fue priorizado por la SAE” (Blinder y Vila Seoane, 2022b). De forma similar, el doctor Hurtado explicó que el financiamiento acordado para el proyecto era del 85% a ser aportado por China y Argentina cubriría el 15% restante. Sin embargo, dada la crisis económica nacional, el Estado argentino estaba buscando que China financie el 100%, pero

“la SAE de Béliz tiene trabado el 15% necesario para financiar la obra completa, por lo cual el proyecto está parado. Esto es una decisión política para frenar los acuerdos con China. China dice que pidamos el 100%, y que nos lo dan. Pero Beliz tiene desde EEUU obstaculizado el proyecto” (Blinder y Vila Seoane, 2022d).

Cabe añadir que senadores y políticos del kirchnerismo cuestionaron públicamente el accionar de la SAE bajo Béliz. Por ejemplo, el senador Oscar Parrilli opinó que “parecería que en la SAE se defienden intereses que no son de la Argentina, por eso hemos convocado a Gustavo Beliz, porque hace cien días está durmiendo un expediente y demora el inicio de la obra Atucha III” (Cayón, 2022). En definitiva, estos funcionarios y políticos coincidieron en que las presiones estadounidenses fueron internalizadas por la SAE, que impidió el avance en la gestión



del financiamiento del proyecto. Estas contrapresiones, si se quiere, derivaron en la renuncia del cuestionado funcionario en julio de 2022. Al momento de finalizar este trabajo, aún se desconoce si se concretará el proyecto de la central nuclear, por lo que el efecto de las presiones es aún una pregunta abierta.

Sin embargo, esta hipótesis sobre los efectos de las presiones estadounidenses fue discutida por otras de las fuentes consultadas. Desde el punto de vista del magíster Gadano, “el gobierno exagera las presiones por motivos ideológicos y porque viene bien echarle la culpa a un tercero por los problemas internos” (Blinder y Vila Seoane, 2022a). Es decir, el entrevistado no niega la existencia de las presiones, pero sí cuestiona sus efectos. Por su parte, un funcionario de la SAE, cuyo nombre pidió reserva, asegura que la decisión de no avanzar con la Hualong One no fue debido a las presiones, sino que a las limitaciones presupuestarias en el marco de los acuerdos con el FMI (Blinder y Vila Seoane, 2022c). Según este funcionario, no le constan presiones directas de EEUU a la SAE. Sin embargo, avanzada la entrevista mencionó que vienen “norteamericanos y hacen preguntas distendidas, de forma oral, en encuentros distendidos, no es que viene un servicio secreto, confidencial”. Agregó que “si bien no existen presiones sostenidas, hay una preocupación latente por la posibilidad de la construcción de una central nuclear China en Latinoamérica” (Blinder y Vila Seoane, 2022c). En otras palabras, el testimonio indica la presencia de lo que definimos como hostigamiento diplomático.

Conclusiones

El escrito realizó una propuesta de conceptualización de las presiones realizadas por un estado contra otro, cuyo objetivo radica en que no se inicien o que no se terminen proyectos de adquisición de capacidades tecnológicas de otro estado. Este trabajo sirve como análisis de caso para académicos y hacedores de políticas públicas que analicen o ejecuten cualquier cuestión vinculada a la cooperación científico-tecnológica. Aquí se propone tener en cuenta la cuestión de las presiones, prestando especial atención a aquellos asuntos relevantes de la agenda cuando se trata de intereses de las potencias. Un país del Sur Global debe considerar, por lo tanto, estos temas. En particular, se sostuvo que las presiones internacionales son un proceso en el tiempo, que se ejerce de al menos cinco formas: encuadre coercitivo, engaño, hostigamiento diplomático, diplomacia pública mediada, y sanciones. Aunque varios de los componentes mencionados están presentes en acciones de presión a otro tipo de proyectos, pensamos que las analizadas son más frecuentes en los casos de cooperación científico tecnológica, donde la coerción en sentido militar no es, por el momento, lo más usual.

Asimismo, el artículo empleó esta conceptualización para el análisis de las presiones estadounidenses a la cooperación nuclear entre Argentina y China durante los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández, no sin hacer constante anclaje en el contexto y la historia reciente de la diplomacia nuclear, puesto que la Argentina tiene más de medio siglo de trayectoria en el sector. En base al material empírico, se mostró que en este caso las presiones fueron realizadas por intermedio de hostigamiento diplomático, encuadre engañoso, y diplomacia pública mediada. Todas estas formas de presión han tenido distintas manifestaciones que han sido aquí explicadas, y han tenido el propósito de acabar con la cooperación en temas que son de interés

para EEUU, y que se han manifestado a través del cuerpo diplomático, la política o los medios de comunicación. No obstante, si el objetivo de máxima de la diplomacia estadounidense fue propiciar la cancelación del proyecto, las presiones parecen no haber sido exitosas. Sin embargo, si suponemos que buscaron retrasarlo, en tal caso, dado que desde el inicio de las negociaciones en 2012, aún no se ha iniciado el proyecto, se puede suponer que fueron un factor que incidió en esta demora. Al momento de finalizar este escrito, las negociaciones siguen siendo posibles, por lo que queda para una futura publicación estudiar los resultados finales de las presiones estadounidenses identificadas en este trabajo.

Finalmente, este trabajo abre un abanico de temas a seguir trabajando. Por ejemplo, si bien el caso analizado ha estado centrado en el sector nuclear, que es una tecnología sensible y de uso dual, este sector no ha sido el único que ha sufrido tales presiones y existen otros casos que podrían ser analizados a partir de la conceptualización elaborada en este artículo sobre presiones internacionales, como el sector espacial, las telecomunicaciones, la biotecnología, entre otros. Asimismo, sería importante indagar con mayor detalle el rol de los grupos de interés que impulsan las campañas de presión a la cooperación científico-tecnológica de un estado sobre otros. Finalmente, la revisión de la literatura presentada aquí muestra la necesidad de otras miradas teóricas y críticas sobre las políticas de países no centrales. Enfoques como la geopolítica crítica, que puede abordar la imaginación geopolítica sobre la supuesta peligrosidad de países periféricos, u otras miradas críticas como la teoría del sistema-mundo pueden ayudar a comprender la política de los países de la semiperiferia, y de las periferias con cierta capacidad industrial, científica y tecnológica, que pueden ser sujetos de las presiones por parte de países centrales: tanto para evitar posibles competidores de nichos de mercado, como para evitar la adquisición de nuevos mercados por parte de otras potencias centrales, como es el caso de China en América Latina. ●

Referencias

- Adler, E. (1987). *The Power of Ideology. The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. University of California Press.
- Argentina (01.02.2022). Se firmó el contrato para la construcción de la Central Nuclear Atucha III. *Argentina.gob.ar*.
- Blinder, D. (2022). *El proyecto del misil Cóndor II y la política espacial argentina*. UNPAZ Edita.
- Blinder D. (2017). Orden Mundial y tecnología. Análisis institucional desde la perspectiva geopolítica en la semiperiferia: la tecnología espacial y de misiles en Argentina y Brasil. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 8 (2), 177-202. <https://doi.org/10.5209/GEOP.53257>
- Blinder, D. y Hurtado, D. (2019). Elementos históricos para entender la geopolítica de la tecnología nuclear en Argentina, en la década de 1980. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14 (2), 201-222. <https://doi.org/10.18359/ries.3761>
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (14.10.2022a). Entrevista a Julián Gadano.
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (05.08.2022b). Entrevista a Isidro Baschar.
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (25.07.2022c). Entrevista a SAE anónimo.
- Blinder, D. y Vila Seoane, M. (13.07.2022d). Entrevista a Diego Hurtado.
- Bowen, W. (2000). *The politics of ballistic missile nonproliferation*. Macmillan Press.
- Busso, A. (1999). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Cabral, F. (15.11.2015). Argentina y China firmaron acuerdos para la construcción de dos nuevas centrales nucleares. *Telam.com.ar*.
- Carson, T. (2010). *Lying and Deception: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Carus, W. (1990). *Ballistic Missiles in the Third World*. The Center for Strategic and International Studies.
- Cayón, D. (16.05.2022). El kirchnerismo redobla la presión sobre los funcionarios cercanos a Alberto Fernández: ahora pide que Beliz vaya al Senado a explicar por qué no avanza Atucha III. *Infobae.com.ar*.
- Consejo de Estado (2007). Plan de Mediano a Largo Plazo para el desarrollo de la Energía Nuclear (2005-2020). Recuperado de: <https://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20071104/00123f3c4787089759a901.pdf>



- Consejo de Estado (2006). 11th Five-Year Plan (2006-2010) for National Economic and Social Development. Recuperado de: <https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/11th%20Five-Year%20Plan%20%282006-2010%29%20for%20National%20Economic%20and%20Social%20Development%20%28EN%29.pdf>
- Dandan, A. (22.05.2022). El lobby estadounidense para bloquear la producción de energía nuclear argentina. *Página/12.com.ar*
- Dar, H. (2015). Franco-Pakistan Nuclear Deal (1976): An Analytical Study. *Journal of Pakistan Vision*, 17 (1), 215-257.
- Diamante, S. (11.14.2022). Estados Unidos advierte sobre “la calidad y la seguridad” de China para construir la cuarta central nuclear en la Argentina. *Lanacion.com.ar*.
- Dinatale, M. (19.06.2019). Mauricio Macri cerrará con Xi Jinping un crédito de USD 7.900 millones para construir en Argentina una central nuclear con tecnología china. *Infobae.com.ar*.
- Dinatale, M. (11.11.2018a). Peligra el acuerdo nuclear de Argentina con China por una fuerte pelea interna en el Gobierno. *Infobae.com.ar*.
- Dinatale, M. (18.05.2018b). El Gobierno suspendió un acuerdo nuclear con China para ahorrar USD 9.000 millones. *Infobae.com.ar*.
- Doyle, T. (2013). Liberal democracy and nuclear despotism: two ethical foreign policy dilemmas. *Ethics & Global Politics*, 6 (3), 155-174.
- Entman, R. (2008). Theorizing Mediated Public Diplomacy: The U.S. Case. *The International Journal of Press/Politics*, 13 (2), 87-102.
- Environment Agency y Office for Nuclear Regulation (07.02.2022). Regulators finish design assessment of new nuclear power station. *Gov.uk*.
- Escudé, C. (1986). *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*. Editorial de Belgrano.
- Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a las teorías de las Relaciones Internacionales*. GEL.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: a history*. Oxford University Press.
- Gray, C. (2012). Geopolitics and deterrence. *Comparative Strategy*, 31 (4), 295-321.
- Gray, C. (2000a). Deterrence in the 21st century. *Comparative Strategy*, 19 (3), 255-261.
- Gray, C. (2000b). Deterrence and the nature of strategy. *Small Wars & Insurgencies*, 11 (2), 17-26.
- Gobierno de Estados Unidos (07.06.2021). “Executive Order 14032, Addressing the threat from securities investments that finance certain companies of the People’s Republic of China”. Recuperado de: <https://home.treasury.gov/system/files/126/14032.pdf>
- Hurtado, D. (2015). Semiperiphery and Capital-intensive Advanced Technologies: The Construction of Argentina as a Nuclear Proliferation Country. *Journal of Science Communication*, 14 (2), 1-18.
- Hurtado, D. (2014). *El sueño de la Argentina Atómica*. Edhasa.
- Huth, P.K. (1997). Reputations and deterrence: A theoretical and empirical assessment. *Security Studies*, 7 (1), 72-99.
- Ikenberry, J. (2014). The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, 93 (3), 80-90.
- Infobae (08.02.2022a). Un congresista de Estados Unidos afirmó que “Argentina se unió al Partido Comunista chino”. *Infobae.com.ar*.
- Infobae (03.02.2022b). Un senador republicano cuestionó la construcción de una central nuclear china: “Argentina debería dar marcha atrás”. *Infobae.com.ar*.
- Jervis, R. (1979). *Deterrence Theory Revisited*. *World Politics*, 31 (2), 289-324.
- Jordán, J. (2022). La disuasión en la zona gris: una exploración teórica. *Revista Española De Ciencia Política*, (59), 65-88.
- Keohane, R. y Nye, J. (2011). *Power and Interdependence*. Longman.
- Kerr, P. (2010). Diplomatic Persuasion: An Under-Investigated Process. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (3), 235-261.
- Kissinger, H. (1957). *Nuclear Power and Foreign Policy*. Harper Brothers.
- Knopf, J. (2010). The Fourth Wave in Deterrence Research. *Contemporary Security Policy*, 31 (1), 1-33.
- Krebs, R.R. y Jackson, P.T. (2007). Twisting Tongues and Twisting Arms: The Power of Political Rhetoric. *European Journal of International Relations*, 13 (1), 35-66.
- La Nación (30.11.2018). G20: Trump incomoda a Macri con una declaración provocadora sobre China. *Lanacion.com.ar*
- Lanoszka, A. (2018). *Atomic Assurance. The alliance politics of nuclear proliferation*. Cornell University Press.
- Lieber, K. y Press, D. (2017). The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence. *International Security*, 41 (4), 9-49.
- Malacalza, B. (2020). Cooperación China-Argentina en la Cuarta Revolución Industrial: procesos, nudos críticos y horizontes. Trabajo presentado en el IV Seminario Académico del Observatorio América Latina-Asia Pacífico, Observatorio América Latina-Asia Pacífico de la ALADI, CAF y CEPAL, 67-93.
- MccGwire, M. (2006). Nuclear deterrence. *International Affairs*, 82 (4), 771-784.
- Mearsheimer, J.J. (2013). *Why Leaders Lie: The Truth About Lying in International Politics*. Oxford University Press.
- Morgan, P. (2012). The State of Deterrence in International Politics Today. *Contemporary Security Policy*, 33 (1), 85-107.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. Public Affairs.
- Nye, J. (1987). Nuclear learning and U.S.-Soviet security regimes. *International Organization*, 41 (3), 371-402.
- Paarberg, R. (2004). Knowledge as Power: Science, Military Dominance, and U.S. Security. *International Security*, 29 (1), 122-151.

- Patti, C. (2021). *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945–2018*. Johns Hopkins University Press.
- Patti, C. y Spektor, M. (2020). “We Are Not a Nonproliferation Agency”: Henry Kissinger’s Failed Attempt to Accommodate Nuclear Brazil, 1974–1977. *Journal of Cold War Studies*, 22 (2), 58-93.
- Peksen, D. (2019). When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature. *Defence and Peace Economics*, 30 (6), 635-647.
- Pirr6 e Longo, W. (2007). Tecnologia militar: conceitua76o, importancia e cerceamento. *Tens6es Mundiais*, 3 (5), 111-143.
- Powell, R. (2003). Nuclear Deterrence Theory, Nuclear Proliferation, and National Missile Defense. *International Security*, 27 (4), 86-118.
- Powell, R. (1989). Nuclear Deterrence and the Strategy of Limited Retaliation. *American Political Science Review*, 83 (2), 503-519.
- Power Reactor Information System, OIEA. Recuperado de: <https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx> (18.10.2022).
- Ritchie, N. (2019). A hegemonic nuclear order: Understanding the Ban Treaty and the power politics of nuclear weapons. *Contemporary Security Policy*, 1-26.
- Robinson, P., Miller, D., Herring, E. y Bakir, V. (2018). Lying and Deception in Politics. En J6rg Meibauer (Ed.). *The Oxford Handbook of Lying* (pp. 529-540). Oxford Handbooks.
- Rocca, G. (21.10.2022). «Alta presi6n»: la visi6n de Adriana Serquis sobre la postura de EE.UU. en las negociaciones con China. *AgendarWeb.com.ar*.
- S6bato, J. y Ramesh, J. (1980). Programas de energa nuclear en el mundo en desarrollo: su fundamento e impacto. *Estudios Internacionales*, 13 (49), 70-85.
- Saguier, M. y Vila Seoane, M.F. (2022). Argentina and the spatial politics of extractive infrastructures under US-China tensions. En Schindler, S. y DiCarlo, J. (Comps.). *The rise of the infrastructure state: How US-China Rivalry shapes politics and place worldwide* (pp. 153-166). Bristol University Press.
- Sarkar, J. (2019). U.S. Policy to Curb West European Nuclear Exports, 1974-1978. *Journal of Cold War Studies*, 21 (2), 110-149.
- Scibona, N. (05.02.2022). La pesada deuda con China para construir Atucha III”. *Lanacion.com.ar*.
- Thomas, S. (2017). China’s nuclear export drive: Trojan Horse or Marshall Plan? *Energy Policy*, 101, 683-691.
- Wirtz, J. (2018). How Does Nuclear Deterrence Differ from Conventional Deterrence? *Strategic Studies Quarterly*, 12 (4), 58-75.
- Xu, Y. (2010). *The politics of nuclear energy in China*. Palgrave Macmillan.
- Zarate, J. (2013). *Treasury’s war: the unleashing of a new era of financial warfare*. PublicAffairs.

Vino y Relaciones Internacionales: enodiplomacia

MARÍA TERESA MULA SÁNCHEZ,
MILAGROS DE TORRES FERNÁNDEZ
Y ANA MARÍA MOLINA GARCÍA*

RESUMEN

El artículo aborda el concepto enodiplomacia a partir del estudio y el análisis del potencial que tiene la industria del vino en su vertiente cultural y de relación humana internacional para que naciones, regiones y ciudades promuevan y desarrollen una imagen exterior asociada a ese universo. El vino como valor sustancial en las acciones de la diplomacia pública para interactuar con públicos extranjeros. Por lo tanto, este artículo se propone explorar el campo naciente de la enodiplomacia desde un punto de vista teórico-histórico, descriptivo y analítico que ayude a alcanzar el primer objetivo: aproximarse a una definición del término que delimite su alcance y trace sus ejes vertebradores. De ello deriva el segundo objetivo: por un lado, determinar su campo de acción (vino y relaciones internacionales) respecto a otras áreas concomitantes —la propia diplomacia oficial, la diplomacia comercial o la mercadotecnia internacional del vino encaminada a crear una marca país— con las que puede compartir líneas y técnicas; y por otro, distinguirla de la diplomacia cultural y de la gastrodiplo-macia, áreas afines que también conviene deslindar. Una vez delimitado el campo conceptual, el tercer objetivo es analizar la acción diplomática en torno al vino desde su vertiente histórica: en el comercio, el arte y la cultura, es decir, la vinculación del vino a la civilización y a los aspectos de comunicación relacionados con la actividad diplomática. Tras recorrer la senda histórica, se investigan los actuales vectores de proyección del vino como embajador de la marca país y su acción diplomática (comunicación, relaciones exteriores); de ahí, a abordar el quinto: la actuación diplomática específica en torno al vino. Como último objetivo, es de esperar que del análisis y estudio de esta joven ciencia se descubran líneas de investigación que susciten interés científico, así como áreas de indagación que consoliden esta nueva disciplina.

Así, el artículo se divide en cuatro grandes apartados. En el primero, se desarrollan los fundamentos teóricos que enmarcan la investigación. En los siguientes se abre la discusión sobre el nuevo concepto; se estudia la vinculación del vino a la civilización y a los aspectos de comunicación relacionados con la actividad diplomática y su proyección en dichas acciones. Finalmente, se extraen conclusiones y se proponen líneas de actuación en consonancia con los objetivos planteados.

PALABRAS CLAVE

Relaciones internacionales; enodiplomacia; diplomacia; enología; vino; cultura enológica.



TITLE

Wine and International Relations: enodiplomacy

EXTENDED ABSTRACT

This article deals with the recent concept of enodiplomacy in the field of International Relations, based on the study and analysis of the potential offered by wine in its cultural and human relations aspects, for nations, regions and cities to promote and develop an external image associated with this universe.

Taking into consideration that since the middle of the last century, the concept of diplomacy has broadened its spectrum and is not limited to the interaction of official representatives, but has diversified its approach to non-state actors, deeply rooted in national interests, aspirations, traditions and feelings, countries have discovered in their peculiar contributions to history, culture and human relations, a field to forge a coherent and friendly international image. The so-called "soft power",

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.006>

Formato de citación recomendado:

MULA SÁNCHEZ, María Teresa, DE TORRES FERNÁNDEZ, Milagros y MOLINA GARCÍA, Ana María (2023). "Vino y Relaciones Internacionales: enodiplomacia", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 111-130.

* **María Teresa MULA SÁNCHEZ**,
Universidad Internacional de Valencia (VIU). Contacto: maytedoctorado@gmail.com

Milagros DE TORRES FERNÁNDEZ,
Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). Contacto: miladettorres@telefonica.net

Ana María MOLINA GARCÍA,
Universidad de Alicante. Contacto: molinag.ana@gmail.com

Recibido:

15/01/2023

Aceptado:

27/02/2023

accordingly, opens up opportunities in international relations through new understandings of an ethical and peaceful nature, such as gastronomy, oenology, tourism, culture and cooperation between companies and governments, etc. This has given rise to formulations of diplomacy (cultural, corporate, commercial, gastrodiploacy, enodiploacy, etc.) and has produced neologisms to refer to these new forms.

In this dimension of the task of international representation, scholars and experts - in oenology, communication or international relations... - have discovered in the historical trajectory of wine, in the inveterate strength of its international trade and in its convivial aspect, a substantial value that can give effective results as an "ambassador" of their nations; from there, they stimulate international relations through events promoted by institutions and supported by other organizations (companies, international bodies, corporations...) featuring vines and wine, but with no immediate commercial objective, while projecting the most favourable image of their country.

This article therefore sets out to explore the emerging field of enodiploacy from a theoretical-historical, descriptive and analytical point of view in order to achieve several objectives.

The first of these will consist in approaching a definition of the term that limits its scope and outlines its backbone.

The second objective derives from this: to define the field of action with respect to other concomitant areas in terms of lines or interests, such as official diplomacy, commercial diplomacy, marketing, etc., and also to distinguish this new discipline from gastrodiploacy and cultural diplomacy, as well as from international marketing actions that implicitly have a commercial purpose as their primary stimulus.

Once the concept and field of action have been defined, the third objective is to analyse the historical aspect of international action on wine in its consolidated aspects.

The fourth objective focuses on the current vectors of projection, such as the occasions in which wine appears in official international events representing certain countries, but also in its host role (banquets, dinners, lunches, entertaining guests...). However, there are other diplomatic tasks that wine performs with great efficiency when it represents the way of life and the cordial and open coexistence in Spain, namely the Spanish wine as an institutional gift: sometimes in official diplomatic actions, at times in public diplomacy and some that come from a tradition established even outside our borders in recognition of those who have done something remarkable or represent values with which we identify ourselves. In the case of receptions attended by international representatives, the unailing presence of wine in the brief speeches that accompany them cannot be overlooked: the toasts, i.e. the kind offering of friendship, good reception, resolutions for the future, peace and cooperation that these expressions of soft power entail.

Hence, the fifth objective is addressed, the specific diplomatic action around wine: events in which institutions and organizations such as embassies, the network of commercial offices that depend on the Institute for Foreign Trade (Icex) and the embassy in the country of destination, the Cervantes Institute, the Chambers of Commerce and the designations of origin themselves are actively involved. These are protocolary events in which wine takes on the true role of diplomatic representation of our country, as well as the international organizations whose core interests include wine and the vineyards.

As a sixth and final objective, it is hoped that lines of research of scientific interest will emerge from the analysis and study of this young discipline; these should be proposed so that the path taken by this promising line of knowledge can be completed and enriched with related studies that provide scientific solidity and experimental demonstration.

With respect to the order and structure of the concepts, an introduction, firstly, and the conclusions derived from it. Lastly, the analysis and discussion of the recent discipline of enodiploacy is framed. This is the core of the article and comprises three main areas. The first, conceptual and historical, develops the theoretical foundations that frame the research, determining the origin of the term, the scope of the new concept and the concomitant aspects with related disciplines. It also studies the historical ties of wine with civilisation, and its historical link to culture and art in works that reflect the value of wine in human relations of international projection. In the second area, and very important, the current vectors of diplomatic action and international relations that have wine as an interpreter or protagonist: receptions, toasts and speeches in the international arena; its appreciation as an institutional gift representative of national values. The third part refers to the events organised by institutions and organisations (embassies, trade offices, chambers of commerce, Cervantes Institute, etc.) in which wine, without renouncing its gastronomic, cultural or commercial aspects, acts as an ambassador for our country; in this section, the role of international organisations in relation to wine is also considered. Finally, the conclusions offer a set of consequences and recommendations that can enhance the representative role of a country's spirit and its image on the international arena. The social perception of Spain abroad must also be built from factors related to quality and the development and implementation of communication strategies in international relations, which are what have made it possible for the image of a country to become a matter of state. The new strategic variables are necessary in a world that currently poses more uncertainties than certainties.

KEYWORDS

International Relations; enodiploacy; diplomacy; oenology; wine; oenological culture.



Introducción

Los países han tomado conciencia de las ventajas de aprovechar los recursos que brinda el poder blando para alcanzar sus objetivos de política exterior. Tal y como se desprende de la obra de Constantinou (1996), la diplomacia ya no se restringe a la sola actividad del estado ni se aplica exclusivamente mediante la interacción de los representantes oficiales. De hecho, siguiendo la costumbre inveterada de diplomacia informal que se ha desarrollado en paralelo a la oficial a lo largo de los siglos, tanto las empresas —a través de la diplomacia corporativa— como las organizaciones han indagado nuevas áreas de acción diplomática que amplíen el espectro de las tradicionales y lo complementen en ámbitos inspiradores como la gastronomía, el arte, la cultura, el turismo y, recientemente, el rico mundo de relaciones en torno al vino.

Con ese propósito, por ejemplo, ha surgido la idea de difundir la gastronomía autóctona como medio para configurar una imagen país entre públicos extranjeros que contribuya a impulsar, mejorar o, incluso, rehabilitar su proyección internacional; con ello se han abierto paso conceptos como el de gastrodiplomacia gracias a su enorme potencial sensorial y de relación humana más suave y fluida, con el que participar en la diplomacia pública. De esa concepción se deriva que el vino, por sus referencias culturales y su extraordinaria riqueza histórica, podría formar parte ventajosamente de esta nueva visión de la diplomacia, pues suscita una imagen internacional atractiva y culta de la que emanan beneficios reputacionales y económicos. El vino es un producto milenario que en la actualidad se despliega activamente en campos diversos: comercio, economía, política, salud, enología, gastronomía, cultura, relaciones internacionales... Por ello ha servido históricamente como herramienta diplomática, por su versatilidad y la asociación con la conversación y la relación humana sin tensiones, para propiciar actitudes más receptivas y abiertas respecto a temas y posturas. Asociaciones profesionales de productores y comerciantes —como la Federación Española del Vino (FEV), la Asociación Española de Periodistas y Escritores del Vino (AEPV) y el Observatorio Español del Mercado del Vino (OEMV)—, Asociaciones Profesionales de Sumilleres y Denominaciones de Origen, por mencionar algunas de las más activas en la difusión de la vertiente humana y cultural del vino, colaboran decididamente con los gobiernos movidas por el interés de convertir los caldos nacionales en sugestivos embajadores de España.

Este artículo, por tanto, se propone profundizar en el estudio del vino como recurso privilegiado para construir una imagen internacional favorable y culta, asociada a la tarea diplomática oficial, pero también apoyar la acción comercial internacional y el turismo sostenible, afín a la cultura y a la historia; y desde luego, configurar una visión de la acción diplomática específica, ligada a la comunicación y la organización de eventos relacionados con el vino en el ámbito de las relaciones internacionales (almuerzos, cenas, recepciones, actos oficiales, brindis, regalos institucionales o corporativos, etcétera) ya sea entre empresas, ya entre países.

Todo este conjunto de intereses requiere definir un concepto y acuñar un término, trascender lo puramente comercial y ahondar en la idea de que la historia del vino está entrañablemente unida a la de la civilización y sus constructos culturales, y, desde siempre, aunque con más vigencia en el mundo actual, a la comunicación y las relaciones humanas que se llevan a cabo en el ámbito internacional (política, economía, relaciones, etcétera). Además de su potencial económico, el vino es un producto cultural que fomenta la colaboración, genera cooperación y promueve el entendimiento conceptual y disciplinar (eventos en los que se reúnen

técnicos y profesionales); es decir, los proyectos colaborativos interculturales crean “redes de valor” (Slaughter, 2009, p. 94) e incrementan la comprensión o el diálogo entre diferentes países; todas ellas, acciones concomitantes con la diplomacia pública. En el empeño de definir el alcance del concepto, no se puede pasar por alto el papel de las bodegas, enclaves idóneos para fomentar acciones culturales, relaciones exteriores con clientes y personalidades (según la diplomacia cultural) y son, en cierto modo, verdaderos observatorios de ideas y valores (defensa del medio ambiente, tradiciones culturales arraigadas en los terrazgos...) que, asociadas con las denominaciones de origen, despliegan proyectos culturales y de relación completamente afines a las acciones propias de la diplomacia cultural, pero en este caso, muy definida en su objeto y su naturaleza: el vino, lo genuino del país y del terrazgo. La proyección cultural, no solo comercial, de ambas —bodegas y denominaciones de origen— en el exterior, aunque el propósito último sea la promoción de sus vinos, crea imagen de país y estimula el consumo mediante acciones que trascienden lo mercantil; dicho de otro modo: cuando el horizonte supera lo comercial y se adhiere a un programa que reivindica un estilo de vida, unos valores y unos principios de salud y relación es, en cierto modo, una suerte de diplomacia informal que se suma a la pública en la representación de la cultura nacional y de la concepción del mundo en España.

Por último, el vino, cuya personalidad está definida por la geografía, el viñedo y el clima, puede incorporar en el proceso de elaboración una complejidad creativa procedente, por ejemplo, de una uva local icónica, que logra un vino simbólico, representativo del país y de la región; aspecto este muy ligado a diplomacia pública y a marca país.

I. Análisis y Discusión. Nuevo término... ¿Nuevo concepto? Delimitación conceptual

El nacimiento del término enodiplomacia —propuesto por Negrín y Lacoste (2022)— y todas las futuras nociones derivadas, así como la familia léxica que se desarrolle a partir de él, están fundamentadas en la combinación de una raíz léxica originaria de la ciencia del vino, la enología (*eno-*), con un vocablo procedente de otra actividad, en este caso, de la diplomacia. Este neologismo, que la Real Academia Española (RAE) no recoge en el Diccionario todavía, muestra, que el ámbito, el alcance y el concepto de diplomacia se han abierto y renovado. Es preciso detenerse en este hecho que señalan con insistencia diferentes autores respecto a su evolución y nuevas perspectivas en el siglo XXI, “como un proceso de adaptación del viejo sistema diplomático a los imperativos de una nueva realidad internacional” con “la proliferación de diversas formas de diplomacia no estatal, tales como la diplomacia corporativa y ciudadana” (Cornago, 2017, p. 84) concepto que ya había experimentado una transformación considerable por la intensa batalla ideológica y conceptual promovida durante la Guerra Fría, alejándose así de la “diplomacia como extensión de la influencia política que ofrece la guerra” (Arévalo, 2018, p. 194). Surgen entonces adjetivaciones para la palabra diplomacia con diverso propósito y objetivo. El primero fue Gullion en 1965 al referirse a la diplomacia “pública” para distinguirla de la tradicional por su forma de ejercerla y la variedad de actores no gubernamentales y de procedimientos que intervenían en ella, la “diplomacia multiactores” (Susskind et al., 2003).

A partir de ahí, adjetivos como “cultural”, “corporativa” (Manfredi, 2011) y últimamente “gastronómica” y “culinaria” —origen de composiciones como gastrodiplomacia o enodiplomacia—



se han abierto paso en la concepción de las relaciones internacionales. Tomassini (1991, p. 273) ya hablaba de “nueva cultura diplomática” que configura una nueva terminología.

En nuestra área, Negrín y Lacoste delimitan el campo de la enodiplomacia a “las acciones en las cuales el vino o su representación es embajador, vector de la intención diplomática” (2022, p. 110). Este trabajo se propone explorar, además de la representación que señalan los autores, la vinculación inveterada entre el vino y el ámbito internacional, la comunicación, la activación de relaciones y la creación de imagen.

En primer lugar, *enología* aparece a finales del XVIII como ciencia que pone al servicio de la elaboración del vino las técnicas modernas. A partir de 1869 se incorpora al DRAE, así lo refiere Bajo Santiago (2003):

“En esta etapa se introducen el 59% del corpus documentado en el DRAE durante el siglo XIX [...], términos como *enología* (1869), *vinificación* (1869), *parásita* (1884), *tanino* (1884) *enológico-a* (1899) o *vinicultor* (1899). Véase, a modo de ejemplo, la definición que la Academia ofrece de *enología*. f. Arte de elaborar los vinos (1869-1899)” (p. 932).

Sin bien, Riera Palmero (2014, p. 227) matiza que el término se localiza ya en la obra del químico y farmacéutico Francisco Carbonell, *Arte de hacer el vino*, en 1820.

Por su parte, el vocablo “diplomacia” entró en el español por vía francesa (*diplomatie*) pero, como tantos otros de uso especializado, procede del mundo clásico: llega de Roma (*diplomatias*, documento oficial) aunque su cuna está en Grecia. El primer registro data de 1823, el poeta Quintana lo emplea en una de sus *Cartas a Lord Holland*. El uso referido a los “tratados entre estados” debió de asentarse con rapidez porque la Academia ya lo recoge en 1832 (De Torres y Mula Sánchez, 2022, p. 148). El origen del concepto, y por ende del neologismo, es ejemplo de cómo la hibridación de términos posibilita un caudal terminológico en que pueden convivir elementos de diverso origen sin perjudicar la comunicación científica, al tiempo que crea una disciplina propia.

En segundo lugar, disciplinas como Relaciones Exteriores, Marketing, Relaciones Públicas, Comunicación Internacional... proporcionan a los países estrategias para desplegar acciones que aplican esas técnicas a los principios de la diplomacia. Así, conviene delimitar el concepto *enodiplomacia* de otros con los que convive, puesto que el vino está vinculado a la labor diplomática desde su origen, y según la estrategia que plantee, prevalecerá la acción comercial, la cultural o la diplomática pura. Llegamos a una primera afirmación: lo reciente de la acuñación del concepto implica cierta imprecisión tanto en los propósitos (proyección internacional, imagen de país, poder blando para buscar afinidades y simpatías en torno al vino, etcétera) como en la noción (acciones diplomáticas, comunicación en eventos internacionales para potenciar la imagen y el valor de los vinos autóctonos). En consecuencia, dado que está evolucionando, debe considerarse un concepto dinámico que presenta rasgos concomitantes con la diplomacia comercial, la gastronómica y la cultural; pero que encuentra su lógica para existir autónomamente cuando el vino no es

herramienta o útil para lograr un fin, sino figura diplomática —embajador él mismo— en la que fundamentar una relación cordial, una visión favorable y una imagen positiva del país.

A este respecto, la vinculación entre vino y personalidad de un país queda patente en el siguiente ejemplo. En 2010, Christophe Darbellay, miembro del Consejo Nacional Suizo, enterado de que en las recepciones oficiales del Pabellón de Suiza en la Exposición Universal de Shanghái se servían vinos españoles e italianos, solicitó por moción parlamentaria al Departamento de Asuntos Exteriores que en las recepciones de las embajadas suizas, siempre que fuera logísticamente posible, se sirvieran exclusivamente vinos helvéticos. Seguramente porque los vinos son verdaderos artífices de la representación genuina de un país.

Conviene, por tanto, deslindar áreas tangentes como la diplomacia comercial, “actividad desarrollada por representantes del estado con status diplomático para promover los negocios entre su país de origen y el anfitrión” (Naray, 2008, p. 2). Se trata de una forma “específicamente económica de la diplomacia oficial” (De Torres y Mula Sánchez, 2022, p. 154) centrada en la “promoción comercial y marketing; apoyo político a la actividad internacional de las empresas; provisión de servicios de apoyo a esta actividad; y participación en el marco institucional del comercio internacional” (Fanjul, 2013, p. 1). A través de ellas se realiza la imagen de España y, a menudo, sus resultados superan lo mercantil. De hecho, las actividades de promoción comercial (ferias, misiones formadas por empresarios que viajen a otros países o reciben a empresarios extranjeros) ocupan un lugar preeminente en la labor diplomática comercial; las oficinas comerciales, dependientes de las embajadas, organizan o coordinan actividades comerciales y de promoción de la imagen del país a través de sus vinos.

Queda claro que ambas tienen horizontes distintos: la diplomacia comercial es política institucional para internacionalizar la economía y la empresa a través de las representaciones diplomáticas; la enodiplomacia promueve la relación entre actores en torno al vino, sin objetivo comercial ni industrial, para configurar la imagen del país a través de su producto emblemático.

Siguiendo con el objetivo de establecer fronteras —en cuanto a “poder blando” (Kagan, 2003) o “capacidad de influir en los actores políticos a través de medios culturales e ideológicos” (Saavedra, 2012, p. 139), es decir, todo aquello en lo que un país se impone sin agredir por lo atrayente que resulta lo que ofrece—, cabe destacar cierta coincidencia de objetivos y métodos con la diplomacia vinculada al patrimonio histórico y cultural. Pues bien, aunque nuestra heredad cultural cuente con algunos de los vinos más emblemáticos y antiguos del mundo, y entre los objetivos de algún evento de diplomacia cultural esté realzar prestigio de vinos y gastronomía, el concepto de diplomacia cultural comprende un campo más extenso: “el conjunto de características espirituales, materiales, intelectuales y emocionales propias de una sociedad o grupo social [...] que abarca, además del arte y la literatura, estilos de vida, formas de convivencia, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (UNESCO, 2001). A diferencia de la amplitud de objetivos de la diplomacia cultural, la joven enodiplomacia parte de una concreción: el vino, su especificidad científica y humana, su condicionamiento geográfico e histórico y su vertiente relacional y comunicativa en acciones diplomáticas promovidas por actores privados e instituciones públicas.

Por otro lado, la definición más citada de diplomacia cultural, la de Milton Cummings, la considera un subcampo de la pública cuyo objetivo es promover el interés nacional para influir en



públicos extranjeros mediante información sobre políticas y acciones estatales: “The concept of ‘cultural diplomacy’, refers to the exchange of ideas, information, art, and other aspects of culture among nations and their peoples in order to foster mutual understanding”¹ (2001, p. 1).

Ahora bien, en el seno de la amplia diplomacia cultural han surgido con pujanza vectores —gastrodiplomacia, primero; enodiplomacia a renglón seguido— cuyo potencial representativo desborda el marco general de *cultura* y abre un campo en el que crecer. La enodiplomacia, centrada en el universo del vino como icono del país, con vitalidad y espíritu propios: una geografía, una forma de cultivo, una historia milenaria ha originado la aparición, transformación y auge de elaboraciones míticas. Además, el vino se proyecta lejos de su origen: se mueve, se traslada; a donde vaya, lo representa. Un rioja, un jerez, un rías baixas están indisolublemente unidos a la imagen de España: aunque se consuman a miles de kilómetros, evocan el lugar en que nacieron; si bien, con esa sugestiva particularidad del vino, también pertenecen al ámbito de relación en el que se disfrutan. Por ello, aunque el vino es cultura y, como tal, objeto secundario o contingente para la diplomacia cultural, solo para la enodiplomacia es médula, principio y encarnación de sus acciones de proyección internacional.

Respecto a su afinidad con el concepto de gastrodiplomacia, primogénita de estas nuevas concreciones de diplomacia, hablaba Dumas en su *Diccionario* (2011, p. 217) de que, llegados al vino, “punto verdaderamente importante de la gastronomía”, “era necesario abrirle un paréntesis”. Esa personalidad que señaló el novelista gastrónomo estimula la consideración de su singularidad en las acciones diplomáticas que se emprendan para proyectar la imagen del país. Del mismo modo que la UNESCO ha creado los conceptos de Ciudades Creativas y Ciudades Gastronómicas y han quedado definidos sus criterios (Pearson y Pearson, 2016), debe hacerse ese esfuerzo normalizador, similar al que se ha hecho con los paisajes, para las ciudades que aspiren a ser iconos del vino. En España, la ACEVIN (Asociación Española de Ciudades del Vino) promueve eventos y proyectos que acreditan la personalidad del vino, junto, pero también independientemente de la gastronomía local, tantas veces inspirada por él. El vigor del vino dentro del ámbito de representación gastronómica de un país, requiere atención y acciones propias. Su asombrosa variedad, su núcleo científico y administrativo (variedades de uva, elaboración, denominaciones de origen, etcétera) y sus posibilidades más intelectuales y políticas reclaman un perfil y un diseño de acciones diplomáticas específicas.

Por último, diplomacia pública y marca país coinciden a menudo en el contexto con enodiplomacia; pero no persiguen idénticos objetivos, aunque comprendan dimensiones de las relaciones internacionales y basen sus esfuerzos en lograr buena reputación y credibilidad.

En el curso de la historia, la marca nación fue surgiendo de la combinación de nociones —identidad nacional, enfoques políticos, culturales, sociológicos e históricos—; en consecuencia, no propone un concepto novedoso (Olins, 2002, p. 242), sino un nuevo término para la gestión de imágenes. De hecho, las naciones se han involucrado desde siempre en cultivar eficazmente su imagen. Ya desde mediados del siglo XIX, ferias mundiales y exposiciones universales realzaban la marca país mediante sus innovaciones tecnológicas y culturales.

¹ Traducción de las autoras al castellano: “El concepto de ‘diplomacia cultural’ se refiere al intercambio de ideas, información, arte y otros aspectos de la cultura entre las naciones y sus pueblos con el fin de fomentar el entendimiento mutuo”.

En consecuencia, este concepto parece situarse en la disciplina del Marketing con un objetivo final: promover la imagen alineando el desarrollo del turismo, las marcas exportadoras, la atracción de inversiones, la cultura y la política exterior con una dimensión estratégica más competitiva para el país (Anholt, 2003, p. 11); es decir, la marca nación aplica técnicas de comunicación, de marca y de mercadotecnia para proyectar favorablemente la imagen nacional (Fan, 2006, p. 6). En síntesis, diplomacia pública, enodiplomacia y marca país promocionan la nación con un objetivo: gestionar la imagen internacional para crear una visión positiva.

La marca país es iniciativa de gobiernos y administraciones, aunque también participan y promueven acciones actores no estatales. Ya en nuestra área de interés, la enodiplomacia se concentra en cuanto significa el vino como riqueza cultural, innovación técnica, promoción de relaciones de confianza y amistad; posiciona la imagen nacional en cotas elevadas de calidad y se convierte en una suerte de acción diplomática que impulsa la presentación estratégica del país —marca país— con el objetivo de crear reputación mediante la promoción de intereses económicos y culturales en el extranjero. Los vinos como “caras visibles” de la campaña de imagen país; embajadores del territorio y de la marca para crear imágenes positivas. En esencia, es también una forma de hacer *branding*.

Respecto a la comunicación, enodiplomacia significa aplicar la persuasión para construir relaciones: hacer tan atractivo y valioso el producto que invite a conocerlo y probarlo, vincularlo a una cultura amable. En definitiva, los actos promovidos por la enodiplomacia no se orientan a obtener beneficio tangible económico o comercial. Van más allá: se proyectan emocionalmente en el producto y se adhieren a valores asociados a la imagen país; con ello, la enodiplomacia contribuye a la arquitectura de marca, pero aporta un valor añadido: la visión de España a través de sus vinos ilumina y potencia al sector, las denominaciones de origen y las bodegas. Cada acción institucional redundará directamente en la percepción del vino, la marca y la empresa.

En suma, las acciones de enodiplomacia se proponen ligar el vino al ámbito de las relaciones internacionales para crear valor económico y visión humanista y cultivada, dado que la imagen país afecta a la dimensión económica-empresarial, a su valoración cultural y a la consideración favorable que se tenga de una nación.

2. El vino vinculado a la civilización y a las relaciones humanas internacionales

2.1 Afinidad histórica entre comercio del vino y diplomacia

Pedro Ballesteros (2021, p. 82) señala que la relación entre el buen vino, la civilización y la comunicación es una constante histórica. De hecho, fósiles de pepitas de uva cultivada, hallados en cerámicas neolíticas del Cáucaso unos 8000 años a.C., testimonian que la andadura del vino comienza antes que la Historia misma. Mesopotamia parece ser su origen; el Éufrates, el primer río que navega. Del Próximo Oriente se extiende a toda la cuenca mediterránea, como atestigua la abundancia de cráteras griegas en sus antiguas polis y colonias; debemos a los romanos la difusión del cultivo de viñas y el aprecio por el vino, incluso se podría confirmar su expansión, paulatina y constante, por el mar común. La mediterraneidad del producto es indiscutible, merced a esa vía



de comunicación.

Las relaciones de comerciantes romanos con tribus galas y germanas extendieron la influencia de Roma: antes que las legiones, llegaba el vino al interior de Europa. Y a medida que la República crecía hasta hacerse Imperio, aumentaba la complejidad del comercio. El mejor testimonio del fructífero trasiego son las miríadas de ánforas vinarias encontradas por todo el territorio imperial: la vid fue un poderoso factor de romanización. Esto convierte al vino en el primer producto globalizado, el más apreciado y perdurable.

El Medievo encontró en las órdenes monacales y la ruta Jacobea importantes vías de difusión y comercialización, como ha señalado en distintas publicaciones el historiador del arte Francisco Singul. Gracias a ello, circuló liberalmente el noble producto de la vid. Pero los acontecimientos determinan las relaciones internacionales y desencadenan reacciones que cambian el curso de la historia. En el siglo XV, mediante matrimonios reales, Portugal e Inglaterra emprenden intensas relaciones comerciales, aunque Burdeos ejerza el liderazgo del comercio con los ingleses. Dos hechos cambian el paradigma: la incorporación de Burdeos a la corona de Francia (1450) trunca la privilegiada relación comercial de Aquitania con Inglaterra; y segundo, la caída de Constantinopla en manos turcas (1453) detiene el comercio de vinos griegos, desplaza a Venecia del centro del comercio mediterráneo y lo desvía hacia el Atlántico donde el descubrimiento de América abre nuevos escenarios y expande el cultivo, pues la llegada de la *vitis vinífera* a tierras americanas fue muy temprana: en 1524, Hernán Cortes ordena

“que cualquier vecino que tobiere indios de repartimiento sea obligado a poner con ellos en cada un año, por cada cien indios de los que tuviese de repartimiento, mil sarmientos, aunque sean de la planta de esta tierra, escogiendo la mejor que pudiese hallar” (Hernández Sánchez-Barba, 2009).

El celo de controlar la calidad del Oporto inspira el principio de la primera denominación de origen: un exceso de demanda respecto a la oferta provoca fraudes y adulteraciones; en consecuencia, las ventas caen, el precio en los mercados internacionales se derrumba, lo que acarrea ruina de los productores, merma de impuestos para el estado y pérdida de prestigio de sus vinos. Para atajarlo, el marqués de Pombal funda en 1758 un organismo que vigile la calidad del Oporto. Los mercados internacionales se convierten, una vez más, en protagonistas de los hechos y árbitros de las decisiones. La búsqueda de zonas productivas, menos sujetas al juego internacional, extiende en el siglo XVIII su cultivo por América, África y Oceanía.

Las históricas rivalidades anglofrancesas abrieron el comercio inglés a los vinos españoles; tras las guerras napoleónicas, el Jerez se convierte en el más internacional y apreciado en Reino Unido. El éxito rentabiliza las bodegas jerezanas, que reciben *capitales de regreso* tras la descolonización americana.

A mediados del siglo XIX, las plagas arrasan la vid en Europa y devastan los viejos viñedos; esta tragedia, sin embargo, ocasiona a medio plazo, un efecto alentador: la Conferencia Internacional de Viena (1878) promueve la búsqueda de soluciones y la colaboración internacional mediante

procesos diplomáticos e intercambios científicos en torno al vino. A finales de siglo, consolidado ya el capitalismo internacional en el sector vinícola, la proyección mundial se evidencia en la entrada de multinacionales como Harvey y Ahold, Croft, Grand Metropolitana, Allied Pernod Ricard, Fossun y Suntory.

Las Guerras Mundiales y la Crisis del Petróleo (1973) frenaron drásticamente el comercio internacional del vino, lo que se tradujo en proteccionismo y regresión económica. En fechas recientes, el conflicto Boeing-Airbus y los gravámenes a empresas de transmisión de datos (Tasa Google), al provocar represalias comerciales estadounidenses contra vinos europeos, demostró hasta qué punto el comercio del vino es decisivo para la prosperidad y el entendimiento entre naciones.

De la Antigüedad al siglo XXI, se han entrelazado acontecimientos y relaciones diplomáticas y comerciales a través del vino (Salvador Insúa, 2016), lo que demuestra que pocos productos resultan tan transfronterizos y tan condicionados por las relaciones internacionales. De esto se desprende que el vino ha devenido en bebida insignia de la globalización, en activo estratégico de primer orden.

La actual relevancia del comercio internacional ha dado origen a organismos nacionales y comunitarios cuyo papel, preferentemente informativo y técnico, adquiere a veces connotaciones diplomáticas para orientar acciones que difundan la imagen del país a través del vino. Es el caso del Observatorio Español del Mercado del Vino (OEMV), organismo encargado de promover, impulsar y apoyar el conocimiento de los mercados nacional e internacional del vino en todos sus ámbitos y canales. La Organización Internacional del Vino en España (OIVE) ofrece datos reveladores: en 2021 se alcanzó el máximo exportador de la historia; España, mayor en volumen, pero Francia en valor; España, Italia y Francia dominan las exportaciones mundiales (54%); los principales importadores en cantidad, Alemania, EEUU y Reino Unido (38% mundial). Un dato debe alertar sobre el futuro: en los últimos años, los exportadores tradicionales (Francia, Italia, España, Portugal y Alemania) han bajado del 78% al 55%, mientras los Nuevos Países Productores (NPP), Australia, Nueva Zelanda, EEUU, Chile, Argentina y Sudáfrica han pasado del 7% al 42%. Es decir, los nuevos productores amenazan la primacía del viejo continente y del modelo económico tradicional, consecuencia también de la entrada en escena de los países asiáticos y de la financiación de los nuevos mercados productores. Todo ello acelera la competencia. De hecho, Winevision 2020 en EEUU, Visión 2020 en Sudáfrica y Strategy 2025 en Australia son programas nacionales que apoyan decididamente en la escena diplomática en el desarrollo de acuerdos internacionales para mejorar el acceso de los vinos a los mercados (Conflicts, 2022).

Europa, que encuentra en los nuevos productores una aguda rivalidad, debe crear estrategias más competitivas. A ese respecto, convendría lograr la percepción del vino como referente cultural cuyas singulares condiciones de vinificación aportan carácter único y diferenciado. Félix Cabello y Gregorio Muñoz (2021, pp. 30-31) proponen revitalizar variedades autóctonas y, como hace la Comisión Europea, armonizar la nomenclatura, por ejemplo, las siglas sobre el origen y calidad a escala europea.

De ello se colige que, cuanto más crece el consumo en el mundo, más necesario resulta



defender la singularidad del terrazgo, la complejidad de procesos de vinificación que hacen impar cada añada; potenciar marcas que personalicen, que aporten prestigio y valor para impedir la estandarización mundial de los vinos. Es el reto para el futuro: emprender programas de cultura enológica y proyección universal mediante acciones de enodiplomacia.

2.2 Vino y diplomacia en el arte y la cultura

La uva, la vendimia y el vino han inspirado obras artísticas a lo largo de siglos. Aún lo hacen, como revela esta afirmación que encabeza la web de la Fundación de la Cultura y el Vino (2022):

“El vino forma parte de la cultura de forma indiscutible y ancestral. El arte, la gastronomía, la música, la fotografía, la literatura, el cine o, incluso, la arquitectura reflejan la relación del ser humano con el vino y su experiencia”.

A través de testimonios artísticos han perdurado costumbres y épocas y, sobre todo, la esencia misma de la historia humana: la conversación cordial, pero también el diálogo entre próceres y la trascendencia política de los banquetes de estado.

En esos convites, el vino era esencial; no en vano, sostenía Alejandro Dumas en su *Gran diccionario de cocina* que “es la parte intelectual de una comida” (2011, p. 218). El objeto de tales agasajos, que el arte ha hecho imperecederos, era el poder del vino para estimular las relaciones, crear lugares de encuentro, motivos de aproximación entre dirigentes para prevenir conflictos o dirimirlos. Ortega y Gasset² lo atribuye a que el vino fue dios protector de las artes, “da brillantez a las campiñas [...] fuerza que se apodera de los hombres [...] y los conduce a una existencia mejor...”. Esta divina bebida, además de inspirar la producción artística en todos los soportes y épocas, destaca por su capacidad conciliadora. Así lo muestran tres obras artísticas, distintas en época y propósito, que coinciden en compartir vino y conversación durante un banquete entre poderosos. Veámoslas:

- En el “Panel de la Paz” del *Estandarte de Ur*, el convite tras la victoria pretendía unir comunidades enemigas poco antes: “sedimentar una unívoca memoria social e instaurar un nuevo orden, convirtiéndose en una herramienta de estrategia política” (Ventaja, 2020, pp. 39-43).
- En *Las Bodas de Caná*, interpretar el milagro permite a Veronese retratar insignes personajes políticos de la época: idealizada y metafórica comensalidad de poderosos del siglo. Vino, relación y diplomacia.
- En el *Banquete de los monarcas*, Claudio Coello sienta a Carlos I y Felipe II acompañados de sus esposas y personajes de la casa de Austria. En torno a una mesa con vino, dos generaciones de reyes. ¿Consejos? ¿Recomendaciones políticas? Vino y comunicación simbólica para el buen gobierno.

El vino entraña un enfoque humanista que integra las demás perspectivas: el hombre es el único ser de la creación a quien se le ha concedido el privilegio de elaborar y degustar las

² “Tres cuadros del vino” (I. Vino divino, p. 194).

excelencias del vino (Borrego, 1998, p. 19). Pero es, aún más, objeto social por excelencia: su esencia es compartir. Si el coloquio y el entendimiento son objetivos primordiales de un acto, el vino formará parte. Históricamente ha sido bebida de convivencia y relación; capaz, incluso, de parar las guerras: en época de Justiniano, *Vendimiales ferix* eran días festivos dedicados a vendimiar; también las treguas de la Edad Media: “la guerra puede esperar, pero la vendimia no” (Puig i Vayreda, 2015, p. 116). Por otra parte, la capacidad colonizadora de la vid y el carácter convivencial del vino actúan como sólido valor diplomático. La familia Torres señala en su blog que “propicia apegos y acorta distancias. Serena tormentos y aviva la esperanza” (2018). El director General de la OIV, Pau Roca, declaró en el último congreso: “Somos países que promocionamos el vino como una bebida cultural [...] El vino es un producto de paz para el mundo”.

2.3 Imagen país

En 1921, el prestigioso enólogo italiano Arturo Marescalchi recomendaba enviar los vinos al mercado amparados en una denominación que garantizara su calidad; del mismo modo, los primeros consejos reguladores (Rioja, 1926; Jerez, 1933) se marcaron como objetivo velar por ella. Las denominaciones de origen nacen imbuidas del prestigio que adquiere el vino en ciertas zonas geográficas, para lograr buena reputación emanada de una cultura basada en el producto — variedad de uva, condiciones del terrazgo, etcétera— y en los factores que cimentan su calidad — prestigio y reconocimiento de la bodega por sus méritos enológicos. A partir de ello cobra vida el fenómeno *marca* o *imagen país*, que posiciona a la nación productora —España, en este caso— en el contexto internacional mediante rasgos diferenciales reconocidos; conscientes de que una imagen apoyada en percepciones positivas del producto estimula la demanda exterior y confiere fama de calidad y prestigio a nuestra industria vitivinícola que, recíprocamente, fundamenta su política de promoción en ser un vino español. Por ello, para construir la imagen del país, “se deberán diseñar planes de identidad, siendo necesario que esta sea congruente y fiel a las características (históricas y actuales) del país de origen y se requerirán inversiones constantes que garanticen una imagen duradera y consistente en el tiempo” (Casilda y González Silvestre, 2002, p. 105).

Así, el que la primera cena de gala ofrecida en el Palacio Real por el rey Felipe VI con motivo de la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid en junio de 2022 contara con vinos *Gaba do Xil Barreiro 2021* y *Contino 2018*, o que en la cena de clausura ofrecida por el presidente del gobierno a los máximos dirigentes en el claustro del Museo del Prado se sirvieran dos caldos, *La del Vivo 2020* y *Ultreia Valtuille*, alberga un claro objetivo de *branding*: que públicos extranjeros bastante homogéneos y con poder de decisión e influencia perciban la imagen tal y como se concibe por el país y sus gobiernos. En este contexto, mediante esa acción de enodiplomacia, se identifica la “singularidad” de nuestros vinos y, por extensión, lo que nos distingue y nos hace únicos. Eso trasciende a la imagen. Tales acciones se plantean como un proyecto de estado y demuestran una estrategia encaminada a configurar la mejor imagen de España.



3. Vino y comunicación en la actividad diplomática

3.1 El vino como regalo en la acción diplomática

Regalo, diplomacia y vino constituyen casi la triada capitolina, no en vano para Eurípides “los regalos persuaden a los dioses”. La acogida que una comunidad dispensaba a un extranjero implicaba un valor jurídico-diplomático presente ya en la *Iliada* y la *Odisea* (Martín Puente, 2007, p. 22). El recibimiento consistía en un banquete, en que el vino ejercía un papel destacado, y un intercambio de regalos que adquiriría carácter de contrato (Kakridis, 1963, se citó en Martín Puente, 2007): el anfitrión trata al huésped como desea ser tratado.

De Vera, en su obra *El Embaxador* (1620), destacaba el valor del regalo: “ceremonioso cumplimiento” (fol. 64v), “con la solemnidad que se acostunbra” (fol. 95v) al presentar credenciales como “manifestación de [...] liberalidad y magnanimidad” (Blutrach, 2014, p. 42). Entonces solían ser objetos artísticos; actualmente el vino es un poderoso recurso de mediación.

En Asia, por ejemplo, es requisito para comenzar cualquier contacto. Era, de antiguo, costumbre fundamental: “Llegamos [...] al Japón y el Emperador nos recibió muy bien, habiéndose holgado con el regalo del señor Gobernador. Particularmente con los carabaos, hasta ahora no vistos en Japón”, como se refleja en la Carta de Jerónimo de Jesús a Francisco de las Misas de 1595³. Esta cita ilustra la utilidad de regalar para entablar contacto con las élites japonesas. En China, regalar vinos caros era práctica tan extendida que el gobierno intervino para regular la aceptación de vino lujoso.

Los buenos vinos son objetos refinados, representan al país de procedencia y prometen disfrute al compartirlos y recordarlos. Veamos casos en los que actúan como símbolo de agradecimiento o predisponen favorablemente al acuerdo.

- Regalo a Su Santidad el Papa León XIII con motivo de sus bodas de oro sacerdotales (1888).
- En 1791, el embajador español en Moscú obsequió a la zarina Catalina II con cajas de vino de Málaga, quien, sumamente complacida, eximió de impuestos a los vinos de Málaga que llegaran al Imperio.
- Macron regaló a Xi Jinping un *Romaée-Conti* de 1978 en una visita de estado. Francia considera el vino una de sus fortalezas; y ese prestigio lo aplica como vector de su diplomacia.
- El alcalde de Valladolid obsequió al papa Francisco “con algo un poco menos espiritual, pero más espirituoso: un vino de nuestra tierra”. Un *Vega Sicilia*. El prestigio de un vino es de capital importancia, a juicio de la acreditada enóloga Mijares⁴. Su imagen y calidad lo convierten internacionalmente en un icono, como afirmaba Javier Carmona⁵.

Argentina ofrece frecuentemente sus vinos como presentes: al papa, un *Todos* cuya contraetiqueta recogía un hermoso mensaje; en la cumbre de Mercosur, a los jefes de estado, un

³ Esta carta puede consultarse en el Archivo General de Indias, Filipinas, 29.57 *Carta de Jerónimo de Jesús a Francisco de las Misas*, Nagasaki, 10-2-1595.

⁴ Primer enóloga en trabajar en una bodega en España.

⁵ Sumiller, jurado internacional. Director de la Escuela de Catas de Alicante.

vino de gama alta, *El 100 cosechas*.

La corona británica instauró en 1630 la gozosa tradición de retribuir a poetas laureados de la Casa Real con una bota de vino de Jerez —*Sherry Sack*—. Hoy, suele destinarse a actos oficiales; de él se enviaban dos cajas para la bodega real.

España valora cada vez más el poder de sus vinos como arma diplomática de prestigio internacional. Para Xavier Domingo, “hacer buen vino es hacer nación”. “Vega Sicilia se ha convertido en la bandera de España en el mundo”, sostiene Custodio López Zamorra⁶. Esta emblemática bodega se precia de conferir a su vino valor y consideración como imagen de España en el mundo.

3.2 Brindis: el discurso diplomático en la mesa

La vida humana en su dimensión lúdica, según feliz expresión de Huizinga, el *homo ludens*, ha hecho imprescindible el vino en los acontecimientos festivos de la Humanidad (Riera, 2014, p. 204). Es común, al compartirlo, pronunciar unas palabras antes de beber, inveterada tradición que ha cristalizado en una forma de discursos: los brindis. El vocablo, según define la RAE, del alemán (*bring dir's* <yo te lo ofrezco>) se ha asentado en el uso como discurso breve, optimista, expresión de buenos deseos, futuro, gratitud..., que invita a la celebración.

No hay banquete oficial, diplomático, académico, empresarial, del deporte, cultural... en que el anfitrión no proponga un brindis, previo al ágape o espléndido final. Es el momento idóneo para que brillen el orador y el vino compartido. Veamos algunos en los que vino y palabra son verdaderos artífices diplomáticos.

En 1975, Ford, presidente de EEUU, en el brindis de la cena del Palacio de Oriente, propuso: “continuar esta cooperación para afrontar las necesidades del mañana”. Las recientes relaciones con Estados Unidos se consolidan con este voto presidencial.

La transición política configuró un nuevo marco para las relaciones entre España y la URSS. Los presidentes González y Gorbachov demostraron en un almuerzo en La Moncloa la fuerza diplomática de los brindis: ambos, excelentes oradores, entablaron relaciones de confianza y amistad que consolidaron a ambas figuras, sus vinos y sus países en el panorama internacional. Felipe VI, en su primer viaje a México, realza nuestros entrañables lazos:

“... en este Palacio Nacional, en la Plaza del Zócalo, donde se manifiesta [...] el alma de México y la rica personalidad de este pueblo, quiero rendir homenaje a los españoles y a los mexicanos [...] El filósofo Ramón Xirau llegó a confesar en sus memorias: ‘en México he descubierto a España’ [...] Con este sentimiento y los mejores votos [...] levanto mi copa con todos ustedes por la amistad entre nuestras dos naciones.

El emperador Akihito ofreció a los Reyes (Japón, 2017) una cena en cuyo brindis hizo una

⁶ Mítico sumiller y maestro de sumilleres.



gentil alegoría del florecimiento de los cerezos y las relaciones mutuas... pero acompañado con vinos franceses. Los brindis ofrecen ocasiones diplomáticas en las que el vino y la comunicación realzan la capacidad del poder blando para abrir caminos y relaciones de cooperación.

4. Proyección de la acción diplomática española en torno al vino: actos oficiales, embajadas, oficinas comerciales, Instituto Cervantes

Kennedy mandó servir el primer *pinot noir* californiano en una cena de estado en 1961. Johnson, llevó la dinastía californiana Mondavi a la Casa Blanca e hizo limpiar cientos de botellas de *Château Mouton* que Kennedy había comprado. Negarse a servir botellas europeas en cenas de estado contribuyó a popularizar los vinos estadounidenses (Frederick J. Ryan Jr., 2020).

Pero antes de entrar en la acción española, otro ejemplo de vino y diplomacia, lo proporciona la cena de los tres emperadores: nunca se reunió tanto poder en torno a una mesa exquisita. Rusia, Prusia y Francia cenaban juntas en París. El zar Alejandro II de Rusia, Guillermo I de Prusia y el príncipe von Bismark, invitados por Napoleón III, con la mejor bodega de Francia y los mejores vinos del mundo: un madeira, un jerez, un borgoña, cuatro burdeos y un champán.

Las visitas de gobernantes y líderes internacionales ofrecen escenarios idóneos para que brille el vino nacional. Los países con tradición viticultora apuestan por descorchar sus vinos en las cenas, recepciones, cócteles o almuerzos oficiales. Se trata de la aparición natural del vino en su papel dentro de la actividad anfitriona de los países. Es el caso de las cenas de gala en el Palacio Real, ofrecidas por el Rey a personalidades internacionales durante las visitas de estado, o los almuerzos de la presidencia del gobierno en La Moncloa; en ellas se recibe a jerarquías del mundo en torno a una mesa con vinos escogidos y prestigiosos, muestra del buen hacer de nuestras bodegas y denominaciones de origen con el excelente producto que se cuida esmeradamente en los terrazgos.

No obstante, las acciones de enodiplomacia se proponen algo más para proyectar la imagen de España y sus vinos al convertirlos en emisarios de relación. Véanse algunas líneas de actuación.

Las embajadas realizan cotidianamente actos a los que asisten importantes círculos empresariales, sociales y políticos, en ellos, específicamente o al socaire de una acción cultural más amplia, se albergan catas, degustaciones y presentaciones. Por ejemplo, la embajada española en Londres, en un acto promovido por la Cámara de Comercio (2016), brinda con Utiel-Requena, o celebra el Día de la Hispanidad (2021) con la bodega toledana Hacienda Villarta; el *Año Dual España-Japón* (2013-2014) acogió conferencias, catas y actividades que mostraban la entrañable relación entre vino y cultura. También las legaciones entregan premios y reconocimientos a empresas, instituciones y personalidades destacadas por su relación con España, su vino y su cultura.

Esta interesante línea de acción diplomática —vino y cultura española— está dando atractivos frutos. Este año, la Asociación de Diplomáticos Extranjeros acreditados en España ha celebrado el evento *Tapas y Copas: Edición Navideña*, el propósito es, según su presidenta, fomentar la unidad de la comunidad diplomática, intercambiar experiencias y conocer mejor el país. Otro

sugestivo evento: a instancias de la Cámara de Comercio de Alicante y del embajador de Chequia, se celebró un encuentro entre dieciséis embajadores de países mediterráneos que degustaron vinos de variedades acreditadas y un “exuberante fondillón”, antiguo y noble vino que despertó una cultivada rivalidad entre embajadores (Grecia, Francia, Portugal) que desencadenó una justa entre vinos: una cata comparativa entre el histórico *St. John Comandaria* y el centenario *Fondillón*, y se emplazó a continuar prometedores encuentros entre embajadores y vinos. La labor de las embajadas es tan determinante que un artículo de la revista *Enolife* (2021) indica que Argentina capacita a sus diplomáticos para promover la vid y sus derivados en el exterior.

Como el mercado es el mundo, parece conveniente estimular la proyección del vino a través del quehacer diplomático que aúne mercadotecnia y enodiplomacia en actividades no exclusivamente comerciales: el vino, protagonista comercial y embajador de España. Las Oficinas Comerciales del ICEX (Instituto de Comercio Exterior) son la institución más activa en la promoción del vino español. Multitud de eventos lo testifican: gestiona los pabellones de España en ferias internacionales; por ejemplo, a la de Moscú (2019), asistió el embajador en apoyo de las bodegas españolas (Mañueco, 2019) cuya presencia había aumentado un 25%; también en Seúl, 2014: *Wines and Spirits Expo* presenta cinco bodegas españolas; en Tokio, 2022; la atractiva *Varsovino & Taste Spain*, 2022 y un muy largo etcétera. Promueven encuentros con importadores (la *Spanish Wine Cellars* apoya a bodegas españolas en su promoción en EEUU; la feria de importadores de vino español en Oslo, etcétera; y presentan los vinos españoles ante públicos especializados en países de todo el orbe: República Checa, Jornada de Presentación de vinos españoles (2016); Nueva York, *Networking Wine* (2019); el embajador presenta en México una muestra de vinos con más de cuarenta bodegas españolas, etcétera. Los eventos de ICEX pertenecen al programa *Foods and wines from Spain*.

Algo muy similar despliega *Spanish Extravaganza by Foods & Wines from Spain*, organización social dedicada a promocionar internacionalmente la gastronomía y la cultura españolas que realiza desde 2015 exposiciones por todo el mundo. En 2020, de su alianza estratégica con La Liga de fútbol ha surgido *Spanish Extravaganza by LaLiga* que “llevará a millones de personas en todo el mundo el estilo de vida español”.

El Instituto Cervantes, por su parte, realiza actos cuyo eje es nuestro idioma y el extraordinario acervo cultural del español. Con ese propósito, organiza eventos y catas que difunden la cultura del vino como parte de nuestro patrimonio. Aunque en ellos predomina el vector más cultural de la diplomacia, no hay que olvidar que su eje es el vino. En colaboración con la Federación Española del Vino (FEV), ofrece catas con vertiente histórica y cultural para mostrarnos cómo a través de los siglos, el vino es parte destacada de la literatura y el arte español. Por ejemplo, en 2015, Jornada del Vino en las salas del Instituto Cervantes de París, en colaboración con ICEX, para presentar una selección de bodegas españolas a un público de profesionales franceses. Se organizan encuentros ilustrativos y seminarios para profundizar en el vínculo entre vino y cultura (ofecomes⁷ de Viena, Chicago, Estocolmo, Bruselas y Hamburgo en 2021); se programan conferencias impartidas por expertos (Pekín 2019: *Cata con letra*; Utrecht, 2021: *Vino y arte*) que incluyen catas y maridajes... Vino, cultura y relaciones internacionales.

⁷ Red de Oficinas Económicas y Comerciales dependientes del ICEX y pertenecientes a la embajada del país.



Todos ellos, de una forma u otra, son actos de enodiplomacia: proyectar el vino como un patrimonio cultivado, emocional y humanista en conjunto con otros recursos arraigados en la concepción del mundo en España.

Conclusiones

De cuantos conceptos y referencias se han puesto de relieve, se extraen conclusiones y se proponen líneas de actuación en consonancia con los objetivos planteados.

En primer lugar, la enodiplomacia, aun siendo un concepto reciente, ha descubierto un campo propio y distinto de otras disciplinas y acciones diplomáticas para promover, asociada al poder blando, la imagen del país, la cultura, la ciencia y el propio vino como recursos eficaces para la relación internacional fructífera y pacífica. El cometido de la enodiplomacia cuenta con crédito y prosapia histórica en las relaciones comerciales, la literatura y el arte, como sólido fundamento para basar programas que difundan la singularidad de nuestros vinos y su admirable trayectoria.

España, primer exportador de vino del mundo en cuanto a cantidad, debe consolidar la imagen de prestigio y calidad de sus vinos en consonancia con la que realmente tienen; para ello, es necesario un esfuerzo de comunicación y acciones que la enodiplomacia podría realizar con éxito, para poner en valor nuestro extraordinario patrimonio cultural y humano en torno al vino.

Las acciones asociadas con la enodiplomacia, que ya se llevan a cabo de manera menos estructurada, serían muy eficaces si respondieran a un verdadero programa nacional, pensado para difundir el vino como núcleo de relaciones, y llevado a cabo por instituciones del estado, organismos, comunidades autónomas, denominaciones de origen y las propias bodegas. Para ello se proponen varias líneas de acción:

- Crear vinos como regalos oficiales, muy prestigiados, de forma que el vino, entre otros productos y valores icónicos de España, sea regalo oficial; que en su quehacer internacional, las empresas ofrezcan vinos como obsequio corporativo, muestra de prestigio, cultura y tradición; y que las comunidades autónomas —en todas ellas hay denominaciones de origen— propongan sus vinos emblemáticos como paladines de su acción internacional no comercial, sino de amistad y colaboración.
- Dado que durante los viajes de estado a países que no los elaboran, se ofrecen a las autoridades españolas vinos de otros países, sería deseable asesorar y preparar a los representantes y personal de las embajadas para persuadir a los anfitriones de que en tales encuentros sería un gesto de amistad y respeto servir nuestros vinos.
- Alentar a las instituciones y comunidades autónomas a crear prestigiosos premios de la ciencia, el arte y la cultura, la cooperación, etcétera. y denominarlos con nombres de vinos o variedades de vid históricos y emblemáticos.

El mercado internacional valora la singularidad y la calidad, de ahí la necesidad de que la enodiplomacia haga del vino un valor asociado a las relaciones humanas cordiales, creativas y cooperadoras.

Del análisis y estudio de esta joven disciplina han surgido líneas de investigación que suscitan interés, a saber: en primer lugar, la enodiplomacia debe profundizar en el vino como *concepto* (producto pacífico, valor científico como vector diplomático, comunicación, etcétera) más que como *producto*; en segundo, es imprescindible estudiar el papel de los organismos internacionales y nacionales dedicados al vino; y por último, sería útil analizar las especificaciones de la UNESCO para Ciudades Creativas y Paisajes del Vino para crear una concreción conceptual en torno a ellas. ●

Referencias

Anholt, S. (2003). *Brand New Justice: The upside of global branding*. Butterworth-Heinemann.

Arévalo, G. (2018). Repensar la historia diplomática: diálogos ausencias y retos para el entendimiento de la alteridad histórica mundial. *Relaciones Internacionales*, 37, 121-141.

Bajo Santiago, F. (2003). La terminología enológica del español en el s. XIX (Tesis doctoral). Universidad Rovira i Virgili.

Ballesteros, P. (2021). *Comprender el vino*. Planeta Gastro.

Bodegas Familia Torres (29.05.2018). *El vino en sociedad*. Recuperado de: <https://www.torres.es/blog/el-vino-en-sociedad> (02.10.2022).

Borrego, M.C. (1998). *El Jerez, hacedor de cultura*. Consejo Regulador Del Vino De Jerez/CAJASOL.

Blutrach Jelín, C. (2014). Cortesanía y diplomacia: la obra del III conde de Fernán Núñez leída a través de su experiencia en Suecia. En Blutrach, C. y Bolufer, M. y Coloma, J. (Coords.). *Educación los sentimientos y las costumbres: una mirada desde la historia* (pp. 31-50). Institución Fernando el Católico (CSIC).

Cabello, F. y Muñoz, G. (2021). Las variedades de vid olvidadas, la respuesta a la globalización de los vinos. *Terruños*, 31, 30-34.

Casilda Béjar, R. y González Silvestre, E. (2002). La marca país como ventaja competitiva. El valor de la marca España. *ICE Revista De Economía*, 1 (799), 101-113.

Cull, N. (18.04.2006). "Public Diplomacy" Before Gullion: The Evolution of a Phrase. Recuperado de: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>

Conflits, R. (23.08.2022). *Géopolitique du vin*. Recuperado de: <https://www.revueconflits.com/geopolitique-du-vin/> (02.09.2022).

Constantinou, M.C. (1996). *On the Way to Diplomacy*. University of Minnesota Press.

Cornago Prieto, N. (2017). Diplomacias plurales nuevas prácticas, instituciones y discursos. *Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1, 83-112.

Cummings Milton, C. (26.06.2009). *Cultural diplomacy and the United States Government: A survey*. Recuperado de: <https://www.americansforthearts.org/by-program/reports-and-data/legislation-policy/naappd/cultural-diplomacy-and-the-united-states-government-a-survey> (08.11.2022).

De Torres Fernández, M. y Mula Sánchez, M.T. (2022). Fundamentos de la acción diplomática corporativa en las estrategias de internacionalización de empresas. *Revista Empresa y Humanismo*, 1 (XXV), 143-171.

De Vera y Zúñiga, J.A. (2010). *El enbaxador*. Francisco de Lyra.

Diario de Jerez (08.09.2022). *Dos cajas de vino de Jerez para la reina Isabel II*. Recuperado de: https://www.diariodejerez.es/jerez/cajas-jerez-reina-isabel-ii_0_1718529746.html (12.12.2022).

Domingo, X. (1995). *El vino Trago a Trago*. R&B Ediciones.

Dumas, A. (2011). *Diccionario de cocina*. Gadir.

Enolife (12.02.2021). *Capacitarán a diplomáticos de 50 embajadas para promover la vid y sus derivados en el exterior*. Recuperado de: <https://enolife.com.ar/es/capacitaran-a-diplomaticos-de-50-embajadas-para-promover-la-vid-y-sus-derivados-en-el-exterior/> (11.10.2022).

Fan, Y. (2006). Nation branding: what is being branded? *Journal of Vacation Marketing*, 12 (1), 5-14.

Fanjul, E. (2013). La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa. *Real Instituto Elcano*.

Frederick J., R.J. (2020). *Wine and the White House: A History*. White House Historical Association.

Fundación para la cultura del vino (17.02.2022). *El vino en la cultura*. Recuperado de: <https://culturadelvino.org/fcv/el-vino-en-la-cultura/> (20.12.2022).

Hernández Sánchez-Barba, M. (2009). *Cartas de Relación*. Dastin S.L.

Kagan, R. (2003). *Poder y debilidad*. Taurus.

Kakridis, H.J. (1963). La notion de l'amitié et de l'hospitalité chez Homère. *Mnemosyne. A Journal of Classical Studies*, 4 (16).

Lacoste, P. y Negrín de la Peña, J.A. (2022). El concepto de Enodiplomacia y su aplicación en los Estudios Internacionales. *Estudios internacionales*, 202 (54). <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2022.66806>

López Amores, A. (2014). El giro copernicano de la diplomacia: un enfoque desde la tratadística del Renacimiento. *Fòrum de Recerca*, 19, 89-106.

Manfredi Sánchez, J.L. (2011). Comunicación audiovisual en la diplomacia pública de Estados Unidos. En Alcudia, M., Legorburu, J.M., López Delgado, L. y Ruiz, S. (Coords.). *Competidores y aliados. Medios en convergencia, los nuevos*



- retos en comunicación (pp. 333-339). CEU Ediciones.
- Mañueco, R. (15.02.2019). *El vino español, cada vez más apreciado en Rusia*. Recuperado de: <https://www.hoy.es/sociedad/vino-espanol-apreciado-20190215193848-ntrc.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.hoy.es%2Fsociedad%2Fvino-espanol-apreciado-20190215193848-ntrc.html> (10.09.2022).
- Martín Puente, C. (2007). *Vino, banquete y hospitalidad en la épica griega y romana*. *Revista de Filología Románica*, V, 21-33.
- Naray, O. (2008). *Commercial diplomacy: a conceptual overview*. Trabajo presentado en *7th World Conference of TPOs*, The Hague.
- Nirwandy, N. y Azran Awang, A. (2014). *Conceptualizing Public Diplomacy Social Convention Culinary: Engaging Gastro Diplomacy Warfare for Economic Branding*. *Procedia- Social and Behavioral Sciences*, 325-332.
- Nye, J.J. (2008). *Soft Power and Public Diplomacy*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 94-109.
- Observatorio Español del Mercado del Vino (19.12.2022). Recuperado de: <https://www.oemv.es/> (20.12.2022).
- OIV International Organisation of Vine and Wine (07.11.2022). *Conferencia de Prensa de la OIV - Octubre 2022* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=ah8ByB-Ok-E>
- Olins, W. (2002). *Branding the Nation - the historical context*. *Journal of Brand Management*, 9, 241-248.
- Organización Internacional del Vino en España (19.04.2022). *Informe sobre la coyuntura actual en el sector vitivinícola mundial 2021*. Recuperado de: <https://www.oiv.int/public/medias/8780/es-state-of-the-world-vine-and-wine-sector-abril-2022.pdf> (20.12.2022).
- Ortega y Gasset, J. (2004). *Obras completas. Tomo II*. Taurus.
- Pascual, R.A. (2015). *Vid y vino en La Rioja en época romana: nuevas evidencias arqueológicas*. En Francia, R. (Coord.). *Historia y arqueología en la cultura del vino* (pp. 89-108). Instituto de Estudios Riojanos.
- Pearson, D. y Pearson, T. (2016). *Branding Food Culture: UNESCO Creative Cities of Gastronomy*. *Journal of Foods Products Marketing*, 23 (3), 1-13.
- Puig i Vayreda, E. (2015). *La cultura del Vino*. UOC.
- Quintana, M.J. (2010). *Cartas a Lord Holland. Sobre los sucesos políticos de España en la segunda época constitucional*. Ediciones Alfaro.
- Raiadiplomatica (06.12.2022). *Tapas y Copas para cerrar el año*. Recuperado de: <https://raiadiplomatica.info/2022/12/06/tapas-y-copas-para-cerrar-el-ano/> (03.01.2023).
- Real Academia Española (s.f.). *Brindis*. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado en 03.01.2023, de <https://dle.rae.es/brindis?m=form>.
- Riera Palmero, J. (2014). *El vino y la cultura*. *Anales de la Real Academia de Medicina y Cirugía de Valladolid*, 51, 201-240.
- Saavedra Torres, J.L. (2019). *El poder blando de la marca-país: del marketing a la diplomacia pública*. *Redmarka. Revista de Marketing Aplicado*, 1 (8), 133-148.
- Salvador Insúa, J.A. (2016). *Mercado internacional del vino. Intentos de modelización y estrategias territoriales de comercialización en España* (Tesis doctoral). Universidad de Valladolid. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/23031>
- Singul, F. (2008). *El vino en el Camino de Santiago durante la Edad Media. Aproximación histórica y cultural*. *Rudesindus: miscelánea de arte e cultura*, 4, 83-106.
- Slaughter, A.M. (2009). *America's Edge: Power in the Networked Century*. *Foreign Affairs*, 88 (1), 94-113.
- Susskind, L., Fuller, B., Fairman, D. y Ferenz, M. (2003). *Multistakeholder Dialogue at the Global Scale*. *International Negotiation*, 8 (2), 235-266.
- The LaLiga Newsletter (01.12.2020). *LaLiga and Spanish Extravaganza, a strategic alliance to promote Spain through gastronomy*. Recuperado de: <https://newsletter.laliga.es/global-futbol/laliga-and-spanish-extravaganza-a-strategic-alliance-to-promote-spain-through-gastronomy> (05.01.2022).
- Tomassini, L. (1991). *La política internacional en un mundo postmoderno*. Grupo Editor Latinoamericano.
- UNESCO (2001). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural*. Recuperado de: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_70/pdfs/30.pdf
- Ventaja, A. (2020). *El Estandarte de Ur*. Recuperado de: https://www.academia.edu/44128297/El_Estandarte_de_Ur



De las relaciones inter-imperiales al arribo de Turkish Airlines: un mapeo de encuentros entre México y Turquía

CARLOS MANUEL REYES SILVA Y SAMANTHA
RENEE VILLA GONZÁLEZ*

RESUMEN

La relación entre México y Turquía ha sido escasamente analizada en cuanto a los estudios de política exterior e historia mexicana, de la cual se han rescatado únicamente algunos episodios muy puntuales. La distancia entre México y Turquía, acentuada por el Océano Atlántico y las diferencias en cuanto a sucesos históricos y sociales, hace pensar que los acercamientos son recientes o, por lo menos, que se despliegan a partir del establecimiento formal de las relaciones diplomáticas en 1928; no obstante, existieron contactos previos tanto de corte oficial como no oficial, que datan de la época colonial e imperial respectivamente. Para lograr un análisis histórico y holístico de esta relación bilateral, se hace un mapeo de los hitos más importantes, reconstruyendo un relato que considere variables tales como el rol de las principales potencias y sus consecuentes dinámicas, así como la influencia de determinadas élites y los procesos diplomáticos que paulatinamente han asentado los contactos entre ambas partes durante el siglo XX. Siguiendo la clasificación cronológica, se considera tanto la agencia de cada estado como el peso de la estructura global en sus políticas exteriores, particularmente debido a la fuerza gravitacional de Occidente para ambos durante la Guerra Fría y una mayor liberación de sus márgenes de maniobra hacia el final de este episodio. Asimismo, se describe la proliferación de encuentros dentro de distintos foros, el interés basado en los intercambios culturales y el potencial de oportunidades que ofrece el escenario global del siglo XXI. Finalmente, se introduce una revisión crítica que cuestiona la selección de declaraciones de respaldo de un gobierno hacia otro, omitiendo posturas respecto a poblaciones marginadas de ambas latitudes. Con todo ello, este artículo expone una historia diplomática que incluye múltiples factores y que, a su vez, aboga por mayores estudios, sobre todo a partir de la reciente rapidez en el desarrollo de las relaciones y en un momento clave que culminará en 2028 con la conmemoración del centenario de esta relación.

PALABRAS CLAVE

México; Turquía; historia diplomática; Imperio otomano; acuerdos bilaterales.



TITLE

From the inter-imperial relations to the arrival of Turkish Airlines: tracing the encounters between Mexico and Türkiye

EXTENDED ABSTRACT

Mexico and Turkey have a not so long official diplomatic relation, as the establishment of this traces back to 1928 after a Friendship Agreement that was signed in 1927. In those first years of the 20th century the new Republic of Turkey had just ended 600 years of imperial order and was taking her first steps into becoming a democratic and westernised country, whereas Mexico was restructuring himself from the turbulent years of the Mexican Revolution. The relationship between these two countries is not commonly taught nor well documented, and it is even rarer to think about encounters before the year of 1928; nevertheless, Mexico and Turkey share various encounters -official and non-official- years before the establishment of official diplomatic relations. It is possible to trace these concurrences back to when Mexico was the so-called New Spain and Turkey was the centre of one of the most important empires to ever exist: the Ottoman Empire. Nonetheless, there were not as many encounters as there were between Mexico and other countries due to the geographical distance accentuated by the Atlantic Ocean and a whole continent in between; moreover, the societal, cultural, and historic circumstances were substantially different.

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.007>

Formato de citación recomendado:

REYES SILVA, Carlos Manuel y VILLA GONZALEZ, Samantha Renee (2023). "De las relaciones inter-imperiales al arribo de Turkish Airlines: Un mapeo de encuentros entre México y Turquía", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 131-156.

* Carlos Manuel REYES SILVA, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Contacto: carlos.m.reyes@tec.mx

Samantha Renee VILLA GONZALEZ, Contacto: vsamantharenee@gmail.com

Recibido:

13/01/2023

Aceptado:

02/05/2023

During the years that Sultan Bayezid II (1481-1512), Sultan Selim I (1512-1520) and Sultan Suleiman (1520-1566) were on the throne, it was basically unimaginable to cross the Atlantic Ocean and arrive at the Americas. The geopolitical situation would not have allowed it, as many territories needed a strong presence of the Ottoman authorities as they were sources of instability; such were the cases of Eastern Europe, the southern borders of the now Republic of Turkey and the Persian lands. This, however, does not mean that the Ottoman Empire did not know about the existence of the New Spain, as a matter of fact, in the year 1513 a map made by Piri Reis was shown to Sultan Selim I; this map showed some points from the Americas to the Atlantic Ocean, nonetheless, the reasons why the Ottomans did not cross the ocean are still unclear. Later, some hypotheses and assumptions will be further discussed.

Years later with the Battle of Lepanto in 1571 between the Holy League (Spain being a participant) and the Ottoman Empire the hegemony of Christianity was reaffirmed in the Mediterranean territory, of course this was a great source of pride for the Spanish Empire, resulting in King Philip II sending letters to archbishops, bishops, and religious orders of the Viceroyalty of the New Spain to celebrate the victory of Catholicism over Islam and to indeed prove that the Spanish Monarchy was the chosen one by God. There is no doubt that both sides knew about the other, but making further contact or establishing a true diplomatic relationship was an almost impossible task. The New Spain was a colony that could not take steps into developing his own international relations nor create a Ministry of Foreign Affairs; after independence, the democratic values and institutions were not solid and the years that followed were turbulent and full of uncertainties. The country oscillated between being a representative republic, having a monarchical order and even an imperial order with the first and second Mexican Empire. Moreover, Mexico suffered different invasions, hence, it was extremely difficult to establish diplomatic relations with any country, let alone with the Ottoman Empire.

On the other hand, the Ottoman Empire was living his first centuries as one of the most powerful and prosperous empires to ever exist. The conquest of Constantinople, the leadership and ambition of the sultans, and the geostrategic position of the Anatolian peninsula, allowed the Ottomans to exert a great influence and to conquest nearby territories such as the ones in the Arab world, the Balkans, and Eastern Europe. The unified, but diverse empire, represented a threat to Europe; the West felt the pressure of a gigantic entity that differed completely in terms of law, culture and most importantly, religion. Nonetheless, the last years of the empire were rather turbulent and not as prosperous as in the beginning; the colonised peoples wanted their independence and so did the Turkish liberals, the aim was to transition into a modern country. During this period, which goes between the 19th Century and the first years of the 20th Century, we can find the first and most important encounters that connect Turkey and Mexico.

Officially, the Ottoman Empire ceased to exist in 1922 with the abolition of the sultanate giving birth to a republic under the leadership of the father of the modern Republic of Turkey: Mustafa Kemal "Atatürk". As can be seen, both republics faced the beginning of the 20th Century with some similarities and with great challenges ahead. The truth is that from 1928 until the end of the Cold War the engagements were practically inexistent, and the new approaches took place in the last decade of the century. The 21st Century brought, and has been bringing, new opportunities and means to build a stronger bond that has indeed been growing.

Thus, this article will analyse in a historical and theoretical way the relationship between Mexico and Turkey since the time of the Viceroyalty of the New Spain and the existence of the Ottoman Empire. The intention is to offer a holistic view by focusing on the most important milestones considering the influence of several variables such as the role of global powers, the dynamics of the historical blocs, the guidance of certain elites, and the diplomatic processes which have settled the contacts between both countries. Based on a chronological categorization, we have considered their agency beyond the traditional geographical zones as well as the impact of the global structure towards their foreign policies, by emphasizing the deployments of collaboration at the end of the Cold War and the proliferation and potentiality of opportunities during the three decades of the twenty-first century.

The conclusion will express the current state of the bilateral relations -up until the first four months of 2023-, a critical view on the selection of statements of support from one government to another, omitting positions regarding marginalized populations from both latitudes. Furthermore, the aim is to produce more knowledge and debate around this specific topic, offering some foresight of what is yet to come considering that in 2028 these two republics will commemorate 100 years of official diplomatic relations.

KEYWORDS

Mexico; Türkiye; diplomatic history; Ottoman Empire; bilateral agreements.



Introducción

El siglo XXI ha sido testigo de un mayor protagonismo de ciertos estados que han sido rotulados bajo distintas narrativas: como potencias medianas o emergentes desde una óptica cercana al realismo, semiperiféricos si se les enmarca en la visión de Wallerstein sobre el sistema-mundo (2006), o como parte del llamado Sur Global debido a su rol contrahegemónico. En esta convergencia, es de interés observar la relación bilateral entre México y Turquía de manera histórica, rescatando algunos hitos fundamentales a la luz de distintas orientaciones —identitarias, geopolíticas e institucionales—, actores —individuos, burocracias, empresas y sociedades— y niveles —locales, regionales y globales—. Este complejo entramado, lejos de proponer causalidades y comparaciones, es importante para identificar cómo se van co-constituyendo los contactos entre los canales oficiales, así como en los imaginarios sociales de ambas latitudes separadas por más de 11.400 kilómetros.

Sumado a ello, en la actualidad se presenta un escenario con múltiples centros de poder y formas de ejercerlo, propiciando encuentros y estrategias cuyas lógicas son cada vez más desafiantes ante las instituciones, alianzas y procesos tradicionales de la política global. Bajo este nuevo esquema México y Turquía coinciden en una serie de foros regionales y globales desde los cuales podrían tener un mayor impacto hacia zonas tan diversas como Centroamérica, el Caribe, el Cáucaso, el Norte de África y parte de Medio Oriente, sin obviar la potencia de su eco hacia Estados Unidos y Europa, quienes en su momento actuaron como fuerzas gravitacionales que influyeron tanto o más como la distancia geográfica entre ambos países, reduciendo el margen de maniobra de sus políticas exteriores.

Es por ello que, para comprender la calidad de esta relación bilateral, las reflexiones que se vierten en este trabajo atienden a un ordenamiento cronológico. En ese sentido, una primer sección busca generar una serie de hipótesis sobre el poco contacto entre el Imperio otomano y el virreinato de la Nueva España, teniendo en cuenta la importancia de los poderes europeos en la época y otras cuestiones vinculadas a la geopolítica, rastreando también los imaginarios de ambas regiones del mundo para sus contrapartes. Posteriormente, se hace una descripción del estado de las relaciones tras la independencia de México y hasta la fundación de la república de Turquía, donde sobresale el papel del segundo imperio y las inmigraciones de algunas comunidades del imperio hacia América.

Una tercera sección se enmarca en la mayor parte del siglo XX, cuando los proyectos de nación fueron tomando forma a través de los cacicazgos, las instituciones y los partidos políticos, que durante ciertos periodos lucharon contra la injerencia política de potencias extranjeras hasta que ambos se vieron envueltos en este juego de bandos dentro de una lucha ideológica a escala global como lo fue la Guerra Fría. Un cuarto apartado recupera los esfuerzos cada vez más diversos en número y contenido para acercar a los gobiernos de ambas partes, entre los que se destacan las primeras visitas oficiales de los Ejecutivos, los mecanismos de consultas políticas y las primeras rondas de negociaciones en búsqueda de un tratado de libre comercio, previo al intento de golpe de estado en Turquía en 2016. Un quinto apartado enfatiza la cercanía en el campo de la cooperación internacional en tiempos de la pandemia del SARS-CoV-19, así como la búsqueda de más acuerdos y una mayor presencia de ambas partes, desde foros globales y regionales hasta el incremento de turismo con el primer vuelo directo entre ambos estados. Por último, se hace

un análisis de la situación actual y de una serie de elementos que, aunque invisibles en el discurso público, son por sí mismos un silencio constituyente de la relación, como aquéllos referidos a las poblaciones kurda, armenia, y a la lucha indígena.

Antes de dar paso al desarrollo del contenido, es necesario hacer una breve acotación sobre la importancia de generar un mayor interés sobre los vínculos de Turquía y América Latina en general. Incluso en términos regionales, la literatura que aborda esta cuestión es escasa, sobre todo en términos proporcionales con la atención que despiertan otros estados y regiones; curiosamente, los esfuerzos más notables han sido desplegados desde Turquía, como por ejemplo, con la creación en 2009 del Centro de Estudios de América Latina de la Universidad de Ankara y sus distintas publicaciones. Sin embargo, y a pesar del interés de algunos estudiosos muy particulares, estos esfuerzos permanecen dispersos, casi invisibles si se toma en cuenta la producción mexicana. Con este escenario, urge buscar una estrategia que consolide una tradición académica y así dar cuenta de las posibilidades de seguir explorando esta relación tanto para los gobiernos, universidades y sector privado, sobre todo después de contar con las facilidades de una ruta directa en los vuelos comerciales de Turkish Airlines.

I. Del otro extremo del mundo: el periodo de virreyes y sultanes (1453-1810)

Menos de cien años fue el periodo que transcurrió entre la toma de Constantinopla (1453) con la consecuente desaparición del Imperio bizantino y la caída de Tenochtitlán (1521), marcando el final del Imperio mexica. Entre los episodios que marcan estos extremos, quizá el que mayor relevancia tiene para este periodo es el arribo de Cristóbal Colón a las Antillas (1492), iniciando así una rivalidad entre los poderes europeos por la conquista de tierras americanas. Este suceso permite comenzar a desarrollar preguntas y buscar hipótesis sobre las razones por las cuales el Imperio otomano no tuvo presencia en América, toda vez que, en el año de la llegada de Colón, el sultán Bayezid II ya tenía once años ocupando el trono, con el peso de la sombra que había dejado su padre Mehmed II “el conquistador” (1432-1481).

Entre los años que estuvieron en el trono Bayezid II (1481-1512), Selim I (1512-1520), y Suleimán (1520-1566), existieron diversos factores que complicaron la salida de los otomanos hacia el Atlántico y, en consecuencia, que impidieron su llegada a América. En primer lugar, si lo vemos desde una perspectiva geopolítica, había varias zonas que desestabilizaban la región, o al menos, que requerían una gran cantidad de sus fuerzas: Europa del este, las fronteras del sur y el frente persa. Además, podía resultar más estratégico expandirse hacia la península arábiga y al norte de África, tener un mejor control del mar Mediterráneo, así como un mayor cuidado ante los desenvolvimientos de las rutas comerciales que se estaban produciendo en el Océano Índico ante la amenaza portuguesa.

A esto habría que sumarle las capacidades navales. Si bien Brummet (1989) afirma que los sultanes Bayezid II y Selim se preocuparon por desarrollar una política de expansión naval, cabe mencionar que ésta tenía un fin de asalto y de defensa, más que de descubrimiento, como lo demuestra la construcción de una flota de galeras, a diferencia de los Imperios español y



portugués referente a las carabelas¹. De cualquier manera, es interesante señalar en este contexto la importancia de la cartografía, particularmente el mapa de Piri Reis de 1513, presentado al sultán, el cual señalaba algunos puntos de América hacia el Atlántico²; esto sugiere, según Hamdani (1981), que “si los otomanos no llegaron a América, es porque fallaron en conquistar la costa del Atlántico” (p. 329)³. Este dilema en torno a las intenciones del Imperio otomano sigue siendo una incógnita para muchos autores; por ejemplo, el libro *Tarih-i Hind-i garbi* (en español, *Historia de las Indias Occidentales*)⁴ de autor desconocido y fechado alrededor de 1580, bien pudo ser escrito con el fin de persuadir a los sultanes de embarcarse en una aventura transoceánica o simplemente cumplía un propósito adulador (Faroqui, 2004).

Aun así, esta situación naval fue ventajosa sobre el Mediterráneo a lo largo de casi todo el siglo XVI, aunque tendría uno de sus mayores reveses en la batalla de Lepanto de 1571, entre la Liga Santa⁵ y el Imperio otomano. De hecho, este conflicto sirve para rastrear las impresiones que se proyectaban del lado contrario, es decir, esta vez desde la perspectiva de los virreinos sobre el Imperio otomano. En ese sentido, las misivas enviadas por el rey Felipe II a los arzobispos, obispos y órdenes religiosas del virreinato de la Nueva España, fueron una solicitud de celebración de la victoria del Catolicismo sobre el Islam y una prueba más de que la monarquía española había sido elegida por designios divinos⁶. Otro libro publicado en la Nueva España hacia 1606, *El repertorio de los tiempos*, retomaría parcialmente también ese discurso que proyecta la caída y destrucción del Imperio otomano (Gruzinski, 2007) y en cuya narración “los infieles orientales se convierten al catolicismo, aprovechando la fragilidad del gobernante que rige sobre la antigua Constantinopla” (Díaz Guevara, 2020, p. 1038).

Más allá de temas de descubrimiento y conquista, posteriormente resultó impensable que el imperio y las colonias de España, Portugal, Francia e Inglaterra, tuvieran algún tipo de contacto hacia otros poderes, en tanto que éstas no tenían verdaderamente un poder jurídico y dependían políticamente de las decisiones que tomara cada una de las coronas; incluso otros intercambios estaban restringidos. A este respecto cabe recordar el monopolio comercial del Imperio español

¹ Los sultanes otomanos de esta época prefirieron enfocarse a temas de seguridad y expansión, por lo que se dedicaron a auspiciar corsarios para estas labores de combate abierto en el mar (Hess, 1970).

² Esta zona del mundo fue descrita en el mapa como *Vilayet-i Antilia*, recibiendo así la misma denominación que cualquier otra unidad administrativa del Imperio otomano. Además del mapa de 1513, otras notas y mapas que señalan esta región, aparecen en el diario de Piri Reis: *Kitab-ı Bahriye* (Hamdani, 1981).

³ Todo lo aquí señalado rechaza cualquier indicio de que el islam tuviera un papel significativo en cuanto al desarrollo naval, técnico y científico del Imperio otomano. Para tener un mejor panorama de ello, véase el trabajo de Ghsanoglu (2021), particularmente su capítulo once, donde apunta que los otomanos en dicha época tuvieron un claro interés por los desarrollos científicos de Occidente, pero que prefirieron realizar una transferencia selectiva acorde a las necesidades más urgentes. Asimismo, es ilustrador respecto al número de avances en dicho periodo, la menor cantidad de prejuicios religiosos —por ejemplo, respecto al modelo heliocéntrico y el debate europeo—, así como a la nutrida incorporación de visiones a partir de la llegada de migrantes judíos exiliados por la inquisición en la península ibérica.

⁴ Nótese la importancia del Nuevo Mundo entre la élite otomana al punto que este libro fue la cuarta obra a ser impresa en el Imperio otomano, hacia 1730. Las crónicas que se siguen de diversas ilustraciones siguen los relatos tanto del Potosí como de Tlatelolco, así como de la flora, fauna y gastronomía de las tierras conquistadas por los españoles, aunque ya no con el nombre de *Vilayet* o provincia, sino con el de *Yeni Ispanya* o Nueva España (Gruzinski, 2007).

⁵ Alianza conformada por el reino de España, los Estados pontificios, las repúblicas de Venecia y Génova, así como el ducado de Saboya y la Orden de Malta.

⁶ El trabajo de Hanß (2021) aborda esta cuestión sobre el imaginario de la batalla de Lepanto en el virreinato desde una visión coral, que comprende la visión oficial de las misivas reales y la respuesta de las diócesis en la celebración de las fiestas. Sin embargo, lo más interesante resulta de las traducciones a los contextos locales, entre las que destacan procesiones que intercambian de manera indistinta personajes vestidos de otomanos con nativos americanos —siendo ambos infieles ante la doctrina del catolicismo imperante de la época—, o la traducción al *náhuatl* de la crónica, hecha por Chimalpáhin, donde aparece la denominación *Huey Turco* para referirse al sultán con cierta deferencia.

respecto a sus colonias, mismo que solamente pudo flexibilizarse parcialmente con las reformas borbónicas y eliminarse una vez que comenzaran los procesos independentistas⁷. Previo a ello, las oportunidades comerciales tuvieron poco tiempo para desarrollarse, toda vez que las hostilidades entre los imperios español y otomano finalizaron en 1782, con el Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre el rey Carlos III y el sultán Abdulhamit I (Paredes Rodríguez, 2020), tan solo poco menos de tres décadas antes del inicio del movimiento independentista de la Nueva España.

1.1 De la independencia de México a la fundación de la República de Turquía (1810-1923)

El siglo XIX marca las primeras interacciones entre los países latinoamericanos y el Imperio otomano; durante ese tiempo, en ambos hemisferios se producen transformaciones de gran envergadura, que si bien no fueron causales para el origen de estos encuentros, enmarcan un contexto ideal para desencadenarlos. Si se consideran enfoques que abogan por comprender las consecuencias que tienen las transformaciones institucionales y los procesos locales en la política exterior (Kaarbo, 2015; Neuman, 2021), cabría mencionar para nuestro caso que, mientras en América Latina los virreinos estaban alcanzando la independencia de la corona española, en el Imperio otomano comenzaba una época conocida como *Tanzimat* (1839-1876), con una serie de cambios orientados a *modernizar* aspectos burocráticos, civiles, religiosos y científicos, entre muchos otros.

En el centro de estas transformaciones internas aparecen los primeros contactos entre México y el Imperio otomano en la década de 1860. Tras los reclamos de los franceses al gobierno de Benito Juárez y tras las fallidas negociaciones que en parte se debían a las ansias de invadir el país americano, Napoleón III inició el envío de los batallones en 1862, entre los que se encontraría un contingente enviado por una de las provincias del sultán: el batallón egipcio⁸. Aun así, es importante destacar que de acuerdo con Saavedra Casco (2011), la solicitud de esta tropa —que permanecería en México hasta 1867— se hizo directamente entre el gobierno francés y el jedive⁹, sin involucrar al sultán Abdülaziz I.

Más adelante, sería Maximiliano de Habsburgo quien incluso antes de llegar a tierras mexicanas, estableciera alguna comunicación con *Bâb-ı âli* o la Sublime Puerta¹⁰. En uno de los anexos que presenta Erkan Yurtaydin (2012, p. 135), Maximiliano informa al sultán Abdülaziz I en una carta fechada el 8 de julio de 1864:

⁷ La relación entre las colonias inglesas y el Imperio otomano tuvo la misma suerte, de modo que el comercio de Estados Unidos hacia la zona del Levante solamente pudo desarrollarse una vez que las Actas de Navegación y Comercio, impuestas por la corona inglesa, se abolieron tras la revolución americana (Üner Turgay, 1982).

⁸ En la reseña que hace Saavedra Casco (2011) sobre el libro *A Black Corps d'Élite* (1995), se menciona que este cuerpo de soldados egipcios y sudaneses tuvo como finalidad responder a la solicitud del almirante Jurien de la Gravière a Napoleón III, ya que la fiebre amarilla y el clima de México habían aumentado las bajas del ejército francés; al respecto, se tenía la impresión de que un batallón de alguna colonia o de otra región del mundo fuera más resistente que los soldados europeos. Dicho batallón participó en operaciones tanto militares como de escolta, tal como recupera el mismo autor cuando hace referencia al séquito de treinta sudaneses que acompañó a la emperatriz Carlota en su viaje a Yucatán de 1865.

⁹ El representante del gobierno otomano en la provincia de Egipto en ese momento era el valí Mehmet Said Pachá. Popularmente, la figura del jedive (o *khedive*) se vincula al jedivato egipcio que inicia en 1867, cuando el Imperio otomano ratifica dicho título como gobernador de la provincia a Isma'il Pachá; previamente, el título más común era el de valí.

¹⁰ Expresión utilizada de manera frecuente para aludir al gobierno otomano, basada en la sinécdoque que refiere a la enorme puerta de la entrada del palacio de *Topkapı*.



“En mi castillo de Miramar, acepté la corona soberana que me llegó el diez de abril, habiendo sido electo por la mayoría del pueblo mejicano [...] Debido a que el mantenimiento de las condiciones generales de la paz y su continuación es necesaria [sic] para el gran Sultán, trabajaré para que usted sienta la amistad y mi afecto, que fortalecen más nuestras relaciones amistosas y de respeto. Le deseo bienestar y le informo de mi lealtad”.

El interés de un príncipe Habsburgo por comunicarse de esa manera con el sultán podría suponer que las últimas guerras —como la de Crimea (1853-1856)— y los alzamientos nacionalistas en Hungría, Grecia y otras zonas de los Balcanes, habían socavado la profunda enemistad que había entre ambos imperios durante los siglos anteriores¹¹. Asimismo, Davison (2000) señala que la diplomacia otomana tuvo muchas modificaciones en ese siglo, no solamente en cuanto a la permanencia de sus embajadas en otros países, sino también en sus relaciones con sus contrapartes; al respecto, el autor menciona que la participación del Imperio otomano en el Congreso de París (1856) marcó su ingreso oficial y legítimo en el Concierto de Europa.

Los contactos de Maximiliano de Habsburgo con el Imperio otomano fueron representados principalmente por dos personas. El primero, Pablo Martínez del Río Castiglione¹², quien en 1864 fue como enviado extraordinario a Constantinopla para informar del segundo Imperio mexicano; el segundo, el general Leonardo Márquez Araujo, quien fue asignado como ministro plenipotenciario en Constantinopla del segundo Imperio. Durante su estancia en el Imperio otomano, entre 1865 y 1866, Márquez Araujo le entregó al sultán el gran cordón del Águila Mexicana, estableció un consulado en Jerusalén e intentó fundar un convento franciscano a solicitud del emperador. A su vez, recibió el gran cordón de la Orden Imperial Turca y logró la firma de un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación (UdG, s.f.). En 1865 se nombraron consulados en Egipto, Siria y Palestina, sin embargo, no existe información alguna de que estos hayan sido aprobados por el sultán Abdülaziz I. (Yurtaydin, 2012).

Las acciones del segundo Imperio mexicano fueron positivas respecto a las relaciones con el Imperio otomano, aunque son menores que aquéllas emprendidas por sus contrapartes de América Latina. A modo de ejemplo, destaca la visita emprendida al Imperio otomano por el primo hermano de Maximiliano de Habsburgo, Pedro II de Brasil, siendo el primer jefe de Estado de América en viajar a Egipto. Asimismo, habría que recuperar el inicio de las relaciones diplomático-comerciales con países como Brasil —el primero de la región— en 1859 a través de un tratado donde se plasmaron las normas a seguir por diplomáticos, comerciantes y ciudadanos de ambas naciones; por su parte, se acordó con Argentina un tratado de Amistad, Comercio y Navegación en 1872 (Önsoy, 2017). Es preciso mencionar que las relaciones con ambos países

¹¹ Esto se repite años después, con el viaje que realizó el sultán invitado por Napoleón III para asistir a la Exposición Universal de 1867 a celebrarse en París. Durante su viaje, descrito por Palmer como “la primera ocasión que un sultán visitaba un estado no musulmán, a excepción de para hacer la guerra” (1992, p. 137), fue recibido en su camino por el emperador Francisco José, en Viena. Asimismo, es imposible decir que la relación no tendría vaivenes en las próximas décadas, como la guerra por Bosnia a inicios del siglo XX y su posterior alianza durante la Primera Guerra Mundial.

¹² Véase Yurtaydin (2012), capítulo IV *El Inicio de las Relaciones entre México y el Imperio Otomano*.

estuvieron enmarcadas dentro del modelo de capitulaciones¹³, mismas que fueron desapareciendo paulatinamente de la diplomacia otomana a raíz del comienzo de la época *Tanzimat*.

Una vez extinto el segundo Imperio con el asesinato del emperador y la desacreditación del Partido Conservador mexicano, Juárez en 1867 encabeza la llamada República Restaurada donde toma control de las instituciones democráticas del país como el Congreso y la Suprema Corte de Justicia (de la Cuesta Colunga, 2005), decidiendo no retomar los contactos con el Imperio otomano. Por su parte, el sultán Abdulaziz I (1861-1876) tuvo un interés especial por Occidente, como se desprende al realizar el primer viaje de un sultán a varias ciudades europeas en 1867 y por la ya mencionada serie de reformas inspiradas en modelos del viejo continente. Así, si bien las relaciones oficiales se detuvieron, los contactos entre ambas latitudes continuaron debido a las olas migratorias que saldrían del Imperio otomano en el periodo que comprende de 1860 hasta después de 1920¹⁴ (Yurtaydin, 2012). Entre las comunidades que partieron hacia América destacan: los árabes cristianos, maronitas¹⁵, melquitas, armenios, griegos, cristianos protestantes y turcos, quienes ocuparon un menor número. Los registros que hacían las autoridades mexicanas¹⁶ de los inmigrantes otomanos ocurrieron de manera aleatoria la mayoría de las veces, clasificándolos como “turcos” —y posteriormente, como “sirios-libaneses” y “árabes”— (Petit, Arellano Espinosa y Guzmán Bárcenas, 2019); lo cual minó la correcta representación demográfica y por tanto, la posibilidad de consultar información precisa (Inclán, 1994).

Bajo la presidencia de Porfirio Díaz se establecieron relaciones con varios imperios, siendo uno de ellos el otomano en 1910¹⁷. El presidente señaló en abril de 1911 que el previo 23 de diciembre, representantes del imperio y el gobierno mexicano habían firmado un protocolo consular en la ciudad de Roma; cinco meses después, Francisco León de la Barra instauró agencias comerciales en Estambul y Alejandría, las cuales serían elevadas a consulados en caso de contar con la aprobación del Protocolo Consular por parte del Senado de la República. Empero, por los movimientos revolucionarios que se suscitaron en tierras mexicanas, estos proyectos quedaron inconclusos e ignorados, manteniéndose así solamente las relaciones con Japón y China (Haro, León y Ramírez, 2011).

¹³ Contratos entre el Imperio otomano y otros estados cristianos, en los cuales se otorgaban amplios beneficios a los súbditos de los últimos, como la exención de ciertos impuestos o de ser enjuiciados o reclutados en territorio otomano. Este modelo comenzó como método para mantener el comercio con mercaderes cristianos, —a raíz del tratado firmado por el rey Francisco I de Francia y el sultán Suleimán el Magnífico en 1535— y se mantuvo hasta comienzos de la década de 1890, cuando comenzaron a ser vistos como decretos unilaterales o edictos carentes de reciprocidad que les dejaban desprotegidos. Bajo este argumento se estableció en 1896 que los acuerdos bilaterales del futuro no deberían contener capitulaciones y en cambio regirse bajo las leyes generales de cada estado (Ahmad, 2000).

¹⁴ En términos comparativos, la inmigración otomana —principalmente árabe— hacia México no tuvo las mismas magnitudes que hacia otros destinos como Brasil, Argentina o Estados Unidos (Petit, Arellano Espinosa y Guzmán Bárcenas, 2019). Sin embargo, las escasas restricciones de la política migratoria de aquella época permitieron el arribo de un número importante y que tendrían como punto más alto el *boom* petrolero de Tampico. Según la información disponible y los datos analizados por académicos, los inmigrantes libaneses se ubicaron principalmente en la costa del Golfo —Tampico, Veracruz y Yucatán— y los sirios y palestinos se ubicaron más hacia algunas ciudades del norte del país —Saltillo, Monclova y Monterrey— (Marín-Guzmán y Zeraoui, 2003).

¹⁵ México fue uno de los varios países de América en el cual se asentó una comunidad maronita. Según Martínez Assad (2008), desde 1875 habían comenzado a articular una comunidad; el clero maronita, representado en la figura del padre Daoud Assad, buscó preservar sus ritos religiosos y fungió como un mediador para dicha diáspora.

¹⁶ El registro de extranjeros se propuso en 1929 pero concluyó hasta 1938 (Martínez Assad, 2008). No obstante, también varios autores concuerdan que ni esos registros ni los primeros censos, como el de 1895, pueden ser utilizados como fuentes confiables debido a las grandes lagunas e imprecisiones (véase Zeraoui, 1995).

¹⁷ Es preciso hacer énfasis en que no se habla de un “restablecimiento” sino de un “establecimiento”, toda vez que lo alcanzado durante el imperio de Maximiliano no fue reconocido con carácter vinculante por el gobierno de México, incluidas las relaciones con el Imperio otomano (Önsoy, 2017).



Un evento que vale la pena resaltar antes de finalizar este periodo fue la donación del reloj otomano, enmarcado durante los festejos del centenario de la Independencia mexicana y que todavía está situado en la esquina de las calles Carranza y Bolívar del centro histórico de la Ciudad de México: este fue obsequiado por parte de la diáspora turca y mayormente libanesa que habitaba la Colonia Otomana. El presente fue recibido el 22 de septiembre de 1910 y se sometió a una restauración en 2010 con el apoyo del entonces gobierno local y los embajadores del Líbano y Turquía (Alcaldía Cuauhtémoc, 2020; López, 2010). En este sentido, y a pesar de la discriminación que se llegó a gestar hacia algunos miembros de las comunidades turca y libanesa (Inclán, 1994), el obsequio puede leerse como gesto de buena voluntad no oficial, que en cierta medida simboliza el sostén de las relaciones por otros medios y niveles que no fueran los canales gubernamentales tradicionales.

2. Relaciones exteriores enmarcadas en los proyectos de nación del siglo XX (1923-1989)

La participación del Imperio otomano en la Primera Guerra Mundial tuvo serias repercusiones en su política interior y exterior, de las cuales derivó su desmembramiento y la posterior lucha por la independencia. En ese sentido, hubo varios frentes diplomáticos que marcaron los primeros años de la fundación de la república, pues había que asegurar la independencia y la soberanía, cimentadas por medio del Tratado de Lausana. En paralelo, era importante fortalecer el reconocimiento y su imagen a nivel internacional, siendo un proceso paulatino y desigual. Por un lado, algunos países pausaron sus relaciones —como Estados Unidos entre 1917 y 1927—; por otro lado, los vínculos con sus vecinos árabes y parte de la población musulmana estuvieron deterioradas por más tiempo, tanto por las condiciones que habían obligado a los primeros a rebelarse como por la abolición del califato en 1924. Todas estas acciones estuvieron enmarcadas en un proyecto nacionalista de Mustafá Kemal “Atatürk”, quien durante los años veinte y treinta procuró una política favorable al estatus quo, cierta insularidad y, además, de un acercamiento estratégico y sociocultural al mundo occidental (de la Cuesta Colunga, 2005; Reyes, 2016).

De acuerdo con los registros de Önsöy (2017), los primeros países latinoamericanos que reconocieron a la República de Turquía fueron Chile, Brasil y Argentina en 1926; México hizo lo suyo al año siguiente a través de un Acuerdo de Amistad firmado el 25 de mayo en Roma (véase tabla 1), sin embargo, la formalización de las relaciones entre México y Turquía inician el 12 de julio de 1928 después de la entrada en vigor de dicha suscripción¹⁸. En el interludio que ocurre entre la firma del tratado y su promulgación, también hubo una señal de comunicación entre ambos gobiernos, tal como queda evidenciado en la carta autógrafa enviada por Mustafá Kemal a Plutarco Elías Calles, donde le informaba de su reelección como presidente de Turquía el 21 de noviembre de 1927 (SRE, 2015).

¹⁸ Si bien dicho tratado es un hito en las relaciones bilaterales, hay autores que recuperan el rol del cónsul de Estambul, Scarlet Tottu, en cuanto a un borrador preliminar de un tratado de comercio entre ambos países desde el año 1924 (véase particularmente Yázar, 2018). Las intenciones de un tratado comercial podrían deberse a los intereses del mismo cónsul, quien según Graciela Arroyo (1981), se había desempeñado previamente como ingeniero representante de una compañía, con intenciones de instalar una refinería en Estambul con petróleo mexicano.

Tabla I. Acuerdos suscritos entre México y Turquía

Año, fecha, lugar	Tipo de acuerdo	Quien suscribe
1910 (23 de diciembre) Roma	Protocolo Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Imperio otomano	Ministros Plenipotenciarios
1927 (25 de mayo) Roma	Tratado de Amistad entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Turquía	Carlos Puig y Casauranc (enviado extraordinario y ministro plenipotenciario) Suad Bey (embajador extraordinario y plenipotenciario) *Ambos “cerca de su majestad el rey de Italia”.
1992 (2 de junio) Ankara	Convenio de Cooperación Educativa y Cultural entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Turquía	Fernando Solana (Secretario de Relaciones Exteriores) Hikmet Çetin (Ministro de Asuntos Exteriores)
1998 (28 de septiembre) Ciudad de México	Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Turquía	Rosario Green (Secretaria de Relaciones Exteriores) Güneş Taner (Ministro de Estado, responsable de economía)
2008 (27 de marzo) Ankara	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación entre el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Centro de Entrenamiento del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Turquía	María de Lourdes Aranda (Subsecretaria de Relaciones Exteriores) Ertugrul Apakan (Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores)
2010 (13 de agosto) Ankara	Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en materia de Atención a comunidades nacionales en el extranjero Programa de Cooperación en los campos de la educación, la ciencia, la cultura y las artes, los medios de comunicación, la juventud y los deportes para los años 2011-2013	Patricia Espinosa (Secretaria de Relaciones Exteriores) Ahmet Davutoglu (Ministro de Asuntos Exteriores)



<p>2013 (17 de diciembre)¹ Ankara</p>	<p>Acuerdo de Asociación y Cooperación Estratégica para el Siglo XXI México-Turquía²</p> <p>Acuerdo para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta</p> <p>Convenio sobre servicios aéreos</p> <p>Acuerdo para la promoción y protección recíproca de las inversiones</p> <p>Convenio de cooperación sobre el combate al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas</p>	<p>Enrique Peña Nieto (Presidente) Abdullah Gül (Presidente)</p> <p>José Antonio Meade (Secretario de Relaciones Exteriores) Mehmet Şimşek (Ministro de Finanzas)</p> <p>José Antonio Meade (Secretario de Relaciones Exteriores) Hayati Yazici (Ministro de Aduanas y Comercio)</p> <p>Ildefonso Guajardo (Secretario de Economía) Ali Babacan (Viceprimer Ministro)</p> <p>Jesús Murillo Karam (Procurador General) Hayati Yazici (Ministro de Aduanas y Comercio)</p>
------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en la Exposición Documental México-Turquía (SRE, 2015)¹⁹.

Ambos presidentes no solo coincidieron durante cuatro años, entre 1924 y 1928, sino que sus características personales y las circunstancias de ambas repúblicas exponen similitudes dignas de resaltar. Tanto Calles como “Atatürk” provenían de filas de militantes que abogaban por un nuevo régimen para su país; el primero al unirse con aquellos que tenían por objetivo terminar con la dictadura de Porfirio Díaz y el segundo tomando el lado de los jóvenes turcos que buscaban la independencia y, posteriormente, abandonar seis siglos de orden imperial (Martínez Assad, 2021). Si bien es complejo postular algún grado de afinidad ideológica entre ellos, también es factible pensar que ambos estuvieron preocupados por gestionar proyectos de carácter nacional en torno a la idea de modernización. Es por ello que, bajo el argumento de las similitudes entre élites y sus proyectos ideológicos en política exterior (Haas y Nau, 2022), puede entenderse que se propiciara algún tipo de comunicación.

Para continuar esta idea, Martínez Assad (2021) hace hincapié en cómo las élites de las dos repúblicas se valieron del nacionalismo, el laicismo, la centralización del poder a través de partidos políticos y, sobre todo, de la educación pública para construir los cimientos de ambos sistemas. La unificación de la lengua en una sola y exclusiva —español y turco respectivamente—,

¹⁹ SRE en referencia a Consultoría Jurídica, Dirección del Acervo Histórico Diplomático.

el higienismo²⁰ y culto a la modernidad fueron elementos imprescindibles para la generación de una identidad única, al grado que en 1927 la Secretaría de Educación Pública de México pidió a la autoridad educativa turca conocer las nuevas directrices que se tomarían dentro de las aulas, destacando dentro de ellas los valores democráticos, la separación de religión y estado y una enseñanza universal que fomentase el sentido de pertenencia a la nación.

En cuanto al marco jurídico diplomático, dentro de la sección que se destina a los antecedentes históricos del Manual de la Organización de la Embajada de México en Turquía (SRE, 2010) se establece que las relaciones permanecieron desde 1928 en un nivel de legación —rango inferior al de una embajada—, mientras que el primer enviado a residir en la capital, Víctor Alfonso Maldonado, arribó a Ankara hasta 1954. Durante los años previos, el embajador de México en España fungía prácticamente también como ministro plenipotenciario con Portugal y Turquía, como fue el caso del diplomático Genaro Estrada, quien mantuvo estas funciones entre el 21 de enero de 1932 y el 23 de octubre de 1934 (Carmona Dávila, 2022), siendo recibido por el mismo “Atatürk” para la entrega de sus credenciales el 17 de octubre de 1933 (Martínez Assad, 2018). Por su parte, la República de Turquía abrió su legación en México en 1947 cuando se decidió separar de la embajada de Washington (Önsoy, 2017). En cuanto a la elevación de dichas legaciones a la figura de embajadas, estas ocurrieron pocos años después: Turquía oficializó su embajada en México en 1959 y el gobierno mexicano hizo lo propio en 1962, siendo el ministro F. Vázquez Treserra —jefe de la legación de 1958 a 1962—, quien comenzó a diligenciar lo necesario para elevar el rango de la representación (SRE, 2010). La Tabla 2 recopila la lista de los titulares de las representaciones de México y Turquía una vez que se formalizaron como embajadas.

Tabla 2. Titulares de las representaciones de ambos países tras la conversión de las legaciones respectivas a embajadas

Titular de la embajada de México en Turquía	Titular de la embajada de Turquía en México
Francisco Navarra Carranza (1962-1967)	Orhan Rüşdü Ermete (1960)
Ernesto Soto Reyes (1967-1970)	Fethi Aşkın (1961-1968)
Alfonso Castro Valle (1970-1977)	Sakıp Bayaz (1969-1972)
Fernando Elías Calles (1977-1979)	Dogan Türkmen (1972-1976)
Héctor Cruz Manjares Moreno (1979-1986)	Erdogan Sanalan (1979-1983)
Roberto Casillas Leal (1986-1989)	Ahmet Asım Akyamaç (1983-1986)
Antonio Dueñas Pulido (1989-1992)	Tanju Ülgen (1986-1991)
Raphael Steger Cataño (1992-1996)	Nurver Nureş (1991-1995)
Enrique Buj Flores (1996-2001)	Metin Mekik (1995-1996)
Raúl Fortunato Cardoso (2001-2004)	Verşan Şentürker (1996-1998)
Amanda Mireya Terán (2004-2006)	Ergün Pelit (1998-2002)
Salvador Campos Icardo (2006-2009)	Mehmet Nuri Ezen (2002-2004)
Jaime García Amaral (2009-2013)	Ahmet Sedat Banguoglu (2004-2009)
Martha Elena Bárcena Coqui (2013-2017)	Alev Kılıç (2009-2011)
Bernardo Córdova Tello (2017-2019)	Ali Ahmet Acet (2012-2014)
José Luis Martínez y Hernández (2019-)	Mustafa Oguz Demiralp (2014-2017)
	Tahsin Timur Söylemez (2017-2022)
	Gihan Kemal Tug (2022-)

Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Se entiende higienismo como las medidas tomadas para unificar a la población con la ayuda de la medicina, la ciencia y lo racional, a través de la educación y los valores morales. Además, esta narrativa implica el deseo de una raza nacional única, por lo que el higienismo va desde el fenotipo y genotipo hasta el estilo de crianza (Alemdaroğlu, 2005; Martínez Assad, 2021).



Las relaciones que mantuvieron México y Turquía fueron, en términos prácticos, cordiales, pero de baja intensidad; por ejemplo, México fue uno de los estados que votó favorablemente por el ingreso de Turquía a la Sociedad de Naciones en 1932 (Martínez Assad, 2018). No obstante, ambos gobiernos estuvieron sujetos en gran medida a las condicionantes estructurales del sistema. En ese sentido, es importante recordar que la política exterior y, en este caso las relaciones bilaterales, también operan dentro de las dinámicas que se desprenden de las macroestructuras globales, tal como ha sido estudiado en una sólida línea de investigación con obras clásicas como la de Waltz (1979) y la de Rosenau (1990). En el caso que aquí ocupa, estas décadas estuvieron influidas por los sucesos que van desde la guerra civil española hasta la dinámica bipolar de la Guerra Fría. En el primer extremo, por mencionar un ejemplo, recuérdese que el embajador en España era al mismo tiempo ministro plenipotenciario para Turquía, de modo que estas funciones estuvieron detenidas tras la ruptura de las relaciones de México durante algunos años del gobierno de Francisco Franco (Martínez Assad, 2018). Respecto al segundo horizonte, cabe destacar que en términos institucionales, el gobierno de Turquía tuvo una alineación mucho más simbólica al bloque occidental por su ingreso y permanencia en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Durante el orden internacional comprendido entre la conferencia de Potsdam de 1945 y la desintegración de la Unión Soviética, las disputas ideológicas y la formalización de alianzas serían una limitación en cuanto al potencial del acercamiento entre México y Turquía. Partiendo de la categorización que se hace en la teoría de bloques de poder (Zeraoui, 2018), tanto México como Turquía fueron actores importantes dentro de la zona de seguridad para Estados Unidos de Norteamérica, por lo que ambos se alinearon estratégicamente a los intereses de dicha superpotencia y restringieron a su vez la diversificación de sus relaciones exteriores. Otros países del continente que estuvieron más alejados del poder gravitacional de Estados Unidos intentaron fortalecer la relación con Turquía; por ejemplo, Önsöy (2017) relata que Chile construyó un monumento a “Atatürk” en Santiago en 1973, mientras que el gobierno argentino imprimió sellos postales con el rostro de este en 1963 por el 25 aniversario de su muerte²¹.

2.1 Categorías compartidas después de la Guerra Fría (relaciones desde 1990 hasta 2016)

En una de sus obras más conocidas y polémicas, Samuel Huntington (2005) apunta que, tras el final de la Guerra Fría, estados como México y Turquía —además de Australia y Rusia— ocupaban una posición singular en los términos civilizacionales propuestos por el autor; particularmente, se refería a ellos como países rasgados, mismos que en sus palabras, “tiene[n] una única cultura predominante que lo sitúa dentro de una civilización, pero sus líderes pretenden desplazarlo[s] a otra civilización distinta” (2005, p. 184). Éste no ha sido el único caso que ha buscado posicionar a ambos países bajo la misma categoría, ya que también ha ocurrido con algunos acrónimos popularizados como el MINT (México, Indonesia, Nigeria y Turquía), propuesto por Jim O’Neill (2013), y en el cual se agruparon estas economías bajo una serie de rubros *compartidos*.

²¹ De hecho, las relaciones con Argentina se mantuvieron en las décadas siguientes. Incluso firmaron un acuerdo de asistencia técnica para el desarrollo de energía nuclear con el gobierno de Carlos Menem, que fue cancelado unilateralmente por Turquía en 1993 debido a la presión internacional (Önsöy, 2017).

Estos dos casos ejemplifican maneras en que se ha buscado asociar a ambos países pero que, hasta bien entrado el siglo XXI, no fueron más que anhelos no oficiales de colaboración. Por ejemplo, la relación entre los gobiernos de México y Turquía no tuvo grandes avances cualitativos ni cuantitativos inmediatamente después del fin de la Guerra Fría. Durante esos primeros años, lo único a rescatar es la visita a Turquía por parte de Fernando Solana —ex Secretario de Relaciones Exteriores de México— en junio de 1992, donde dialogó sobre la imperante necesidad de acercar políticamente a ambas naciones, además de la firma de un acuerdo de cooperación relativo a temas de cultura y educación (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010); en tanto que el único acercamiento a notar por parte de Turquía hacia el otro lado del Atlántico fue la solicitud en 1998 como observador permanente dentro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), estatus que se le concedió el 16 de septiembre del mismo año (Önsoy, 2017).

Otros acontecimientos que se suscitaron fueron las visitas a México en 1998 del Viceministro de Relaciones Exteriores Korkmaz Haktanir y del entonces Primer Ministro Mesut Yılmaz; más adelante, el viceministro Haktanir suscribiría el memorándum para el establecimiento de un Mecanismo de Consultas Políticas de Interés Mutuo; este Mecanismo tenía por objetivo dialogar de manera más precisa lo concerniente a los asuntos mundiales de actualidad, pero sobre todo los asuntos regionales de interés mutuo. Ya para el año 2000, el Subsecretario para América del Norte y Europa, Juan Rebolledo Gout, visitó de manera oficial Ankara con el propósito de continuar y presidir la segunda reunión del Mecanismo de Consultorías Políticas entre cancillerías junto con su homólogo Faruk Logoglu. Estas reuniones continuaron en los siguientes años; la tercera se llevó a cabo el 7 de noviembre de 2005 en la Ciudad de México y la última tuvo lugar el 27 de marzo de 2008 en Ankara. Si bien estos encuentros fueron una gran herramienta para acercar a las Repúblicas, estas no pudieron pasar del año 2008, volviendo a truncar una relación diplomática más penetrante (Díaz y Férez, 2016).

De acuerdo con Conde (2017), es importante señalar que ambos países vivieron un cambio dentro de sus élites en la primera década del siglo XXI, ya que por un lado en México inicia el proceso de alternancia política con la llegada de la oposición al poder; del lado turco, en 2002 toma el poder el Partido de la Justicia y el Desarrollo (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, o AKP en adelante, por sus siglas en turco). Es curioso que, como apunta el mismo autor, en ambos casos haya un paralelismo en cuanto a ciertos elementos de las agendas, ya que para México el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) no puede desentenderse del anclaje conservador de sus militantes; mientras que el AKP también apostaba desde entonces por la vuelta del Islam a la vida pública, aún si el golpe de Estado del año 1997 que había depuesto al gobierno islamista de Necmettin Erbakan²² todavía estaba muy presente en la vida de aquel país. Si bien el escenario internacional para estos países estuvo marcado por dos grandes trayectorias —la agenda norteamericana con su guerra contra el terrorismo y la consolidación de la Unión Europea—, las nuevas élites políticas pudieron explorar otras posibilidades en el campo de la política exterior.

En tanto, el año 2006 fue declarado como el de América Latina y el Caribe por el Ministerio de Relaciones Exteriores turco. Este nombramiento se hizo con el propósito de establecer una

²² Si bien solamente habían transcurrido pocos años de este último, hay elementos adicionales que explican este suceso, como por ejemplo, una distribución del capital de los sectores kemalistas o seculares a otros más islamistas, como los llamados *Tigres de Anatolia* y el empoderamiento de la sociedad civil que demandaba una mayor democratización, entre otros. Es interesante notar que estos factores también estuvieron presentes para el caso mexicano.



política exterior multidimensional y particularmente para fortalecer las relaciones con los países de esta región. Inicialmente el plan se había puesto en marcha desde 1998, pero en 2006 fue revisado de nuevo, nombrando a la estrategia como *Action Plan for Latin America and the Caribbean* y contando con la colaboración de los embajadores turcos en Latinoamérica, representantes de los sectores públicos y privados, así como de cónsules honorarios (Republic of Türkiye - Ministry of Foreign Affairs, 2022a). Por su parte, el año 2007 se vio marcado por la visita de una delegación parlamentaria del AKP al Senado de la República Mexicana —particularmente a la Comisión de Trabajo y Previsión Social— para dialogar y empatar agendas en cuanto a políticas de empleo, crecimiento económico y relaciones interparlamentarias (Díaz y Férrez, 2016).

Las reuniones e interacciones que han tenido ambos países a lo largo del siglo XXI han contribuido poco a poco a una agenda bilateral trazada a mediano y largo plazo. Por ejemplo, al cumplirse ochenta años de relaciones diplomáticas entre ambas repúblicas, el canciller turco Ali Babacan realizó una visita al Estado mexicano en diciembre de 2008, mientras que en 2009 Felipe Calderón recibió al entonces primer ministro Erdogan en Los Pinos, donde muy acorde a la visión de dicho sexenio, se enfatizó la lucha que mantenían los dos países contra el crimen organizado debido a su importancia geoestratégica para el tránsito de la droga (Herrera Beltrán y Saldierna, 2009). En ese sentido, los dos mandatarios mostraron interés por participar en el seno del Consejo de Seguridad en su calidad de miembros no permanentes para discutir los temas de seguridad nacional concernientes. Durante el mismo gobierno, la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa estuvo en Turquía en agosto de 2010 con el recién apuntado canciller Ahmet Davutoglu, con la encomienda de estrechar la cooperación bilateral; siendo esto así, Espinosa inauguró el Parque México en Ankara con motivo del bicentenario de la independencia y centenario de la revolución (Consulado General de México en Sacramento, 2010).

Es de destacar que la presidencia de Enrique Peña Nieto es la que más registra un incremento en el diálogo bilateral. En primer lugar, porque durante la 68ª Asamblea General de la ONU de septiembre de 2013, a iniciativa de México —y no de una agencia financiera como había ocurrido con los acrónimos MINT o MIST—, se convocó a los ministros de Relaciones Exteriores de Turquía, Corea del Sur, Indonesia y Australia para integrar una plataforma informal que impulsara la colaboración entre estas potencias medias, integrándose de esa forma MIKTA (Ortega Nieto y Castañeda Flores, 2016). Desde entonces se han mantenido reuniones periódicas y su dinámica se ha materializado mediante declaraciones conjuntas, talleres, grupos de jóvenes, seminarios, entre otras.

Aunado a esto, Peña Nieto fue el primer presidente mexicano en funciones que visitó la República de Turquía en diciembre de 2013. Durante esta visita, el mandatario mexicano se reunió con el ministro Davutoglu, el entonces primer ministro Erdogan y el presidente Abdullah Gül. En adición, el Consejo de Relaciones Económicas Exteriores Turco (DEIK por sus siglas en turco) organizó una reunión con empresarios de dicho país. Fruto de estas reuniones se pudo alcanzar el acuerdo de evitar la doble tributación con el fin de hacer los trámites aduanales más sencillos (Secretaría de Economía 2015). A finales de 2013 ambos gobiernos firmaron en Ankara una Declaración Conjunta para el establecimiento de un Marco de Cooperación Estratégica y Asociación (véase Tabla 1) para posteriormente, entre el 14 y 16 de julio de 2014, comenzar con

las negociaciones de un posible Tratado de Libre Comercio (Sánchez, 2015), siendo la quinta y última en Ankara del 21 al 25 de julio de 2015. Ese mismo año, Erdogan realizó en su nueva calidad de presidente una visita de estado a México, que tuvo como propósito revisar con su homólogo la agenda de cooperación internacional en temas de turismo, comercio, inversiones y educación (Presidencia de la República EPN, 2015).

Un año después, a raíz del fallido golpe de estado en el verano de 2016, el gobierno mexicano emitió un comunicado por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, condenando así el levantamiento:

“El gobierno de México, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), condena el alzamiento militar que pretende suspender el sistema democrático y constitucional en la República de Turquía.

México reafirma su convicción sobre el necesario respeto a los principios democráticos y al orden constitucional.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del estado a la autoridad civil legalmente constituida es elemento esencial de la democracia” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016).

2.2 Nuevos horizontes de colaboración antes y después de la pandemia (2016-2022)

En los años posteriores se vieron actos sutiles pero sólidos de acercamiento, aunque es importante señalar que Turquía ha aprovechado mejor esta situación. Como muestra de ello, el 3 de febrero de 2017 el ministro de asuntos exteriores turco Mevlüt Çavuşoğlu realizó una visita oficial para la inauguración de las oficinas de la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación²³ (TIKA por sus siglas en turco) en Ciudad de México (Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2017). Dicha agencia promotora de la cooperación internacional para el desarrollo está bajo la responsabilidad del Ministerio de Cultura y Turismo y apoya a más de ciento cincuenta países (Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2022). Para el 2020, las oficinas de la agencia turca ya habían implementado más de cincuenta proyectos en México; entre algunos de estos se pueden enumerar los siguientes: la donación de la reimpresión de mil diccionarios de Lengua de Señas en 2017; la apertura de una unidad de cuidados intensivos neonatales en el Hospital General de Tijuana en 2018; entregas de paquetes de higiene y comida en Chiapas y Oaxaca en 2020; la renovación del edificio de la Fundación para la Asistencia en la Educación en 2021; dos centros de fisioterapia en Hidalgo, equipos auxiliares para familias apicultoras de la Ciudad de México, así como equipo médico, el diseño de una clínica móvil, talleres de carpintería y equipo de radio para el estado de Oaxaca en 2022. En agosto de 2021 y tras el terremoto ocurrido en Haití, TIKA y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) trabajaron de la mano para llevar al país afectado mil despensas otorgadas por TIKA a la AMEXCID, siendo esta última la encargada de hacer llegar el cargamento a Haití (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021).

La labor mantenida por las agencias de cooperación se ha visto complementada por el

²³ Es preciso enfatizar que esta oficina ya había abierto sus puertas en 2015 y dos años más tarde fue cuando se sostuvo el evento oficial de inauguración (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).



incremento de las representaciones diplomáticas y otras plataformas. Para el primer caso, la presencia consular de Turquía en territorio mexicano indica la existencia de consulados honorarios en Veracruz, Tijuana, Cancún, Monterrey y Guadalajara (Republic of Türkiye - Ministry of Foreign Affairs, 2022b); en tanto que la República Mexicana tiene presencia en Estambul con un consulado general y tres consulados honorarios en Kocaeli, Esmirna y Antalya (Embajada de México en Turquía, 2022). Para el segundo caso, es importante mencionar la continuidad de las reuniones del grupo MIKTA, ocurriendo la vigésimo segunda durante septiembre de 2022 y el último encuentro en noviembre del mismo año durante el foro de Bali del G20, donde los miembros del grupo — entre ellos el presidente de Turquía y el canciller de México— emitieron un comunicado conjunto en el que manifestaron su compromiso de ser un puente que conecte a los países desarrollados y a aquellos en vías de desarrollo (Aydogan, 2022).

La inclinación por el multilateralismo que queda cristalizada en la presencia de México y Turquía dentro de foros como MIKTA es probablemente una de las mejores expresiones de la concepción de ambos dentro del sistema internacional, particularmente como potencias medianas. Sobre esta cuestión, es importante señalar que investigaciones como la de Cooper, Higgot y Nossal (1993), o la de Lee et al. (2015), dan cuenta del tipo de diplomacia que ejercen los poderes medianos para influir más allá de sus fronteras, como son las acciones de corte normativo, entre las que pudieran figurar las alianzas de cooperación Sur-Sur de los dos países en cuestión. Por otro lado, estas líneas de investigación también postulan que este tipo de actores se distingue por su promoción como puentes de distintas regiones, como ha ocurrido con el papel de México entre distintas regiones de América y, para el caso de Turquía, con su liderazgo en el programa *Alianza de civilizaciones* de Naciones Unidas.

Sería imposible resumir los avances que se han mantenido en temas culturales, desde la visita en 2018 del premio Nobel de Literatura Orhan Pamuk a la Feria Internacional del Libro en Guadalajara hasta la inauguración en octubre de 2022 del Instituto Yunus Emre de Türkiye²⁴ por el recién nombrado embajador Glhan Kemal Tug, donde se ofertan cursos de idioma turco presenciales para aquellas personas que habitan en la ciudad capitalina y en línea para el resto de la República (TRT Español, 2022a). Desde su inauguración en octubre de 2022 a abril de 2023, la página de Facebook del Instituto ha conseguido más de cuatro mil seguidores, compartiendo información sobre sus clases, actividades y datos culturales. Cabe mencionar que este tipo de acciones las realizaban las llamadas *Casas Turcas* tanto en Ciudad de México como en Guadalajara y Monterrey. Por ejemplo, en Ciudad de México se fundó desde 2003 el Centro de Intercambio Cultural y Educativo México-Turquía (CIMET), aunque también aparecía como Centro de Lengua y Cultura Turca México (Anadolu DKM México). Estos espacios del movimiento Hizmet estuvieron inspirados por Fethullah Gülen (R. Candir y Portilla Gómez, 2012) y también procuraron promocionar las ideas del clérigo a través de la publicación trimestral *Cascada* en algunos países latinoamericanos (Wallace, 2016). Después de las acusaciones hechas tras el golpe de estado de 2016, estos centros fueron cerrando paulatinamente en México hasta su clausura definitiva.

En este rubro de intercambio cultural, vale la pena mencionar el mayor acercamiento entre ambas repúblicas con la incorporación de Cancún y Ciudad de México a la lista de destinos en

²⁴ Si bien el nombre oficial ha cambiado a Türkiye —especialmente en el uso del idioma inglés—, se hace uso de dicha denominación para casos donde así se ha popularizado incluso en el español.

vuelos directos de la aerolínea Turkish Airlines; estos son directos de Estambul a las dos metrópolis mexicanas y viceversa. La noticia se dio a conocer el 21 de agosto de 2019; el entonces embajador turco, Tahsin Timur Söylemez, mencionó que dicho acto sería una gran ayuda en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y el turismo (Carreto, 2019), teniendo en consideración que entre los otros cinco países latinoamericanos a los que vuela dicha aerolínea, solamente México tiene dos rutas y ambas directas²⁵ (Turkish Airlines, 2023). Si bien muchos de estos vuelos se vieron reducidos durante los años 2020 y 2021 por la pandemia de SARS-CoV-2, la intención de Turkish Airlines se mantuvo firme en seguir conectando a México y Turquía, siendo así que el 24 de octubre de 2022 la cuenta oficial de Facebook de la Embajada de Türkiye en México anunció que la aerolínea realizaría a partir del 1 de noviembre de 2022 más vuelos directos por semana de las rutas ya mencionadas y con opción a más horarios. Siguiendo esta idea, el sitio web de Turkish Airlines (2023) indica que, en abril de este año, la cantidad de vuelos saliendo de Ciudad de México y Cancún hacia Estambul es de diez semanales y se espera que continúe esta tendencia.

Teniendo sobre la mesa el tema de viajes y turismo es imprescindible observar las similitudes de ambas naciones en cuanto a temas migratorios: México colinda al norte con los Estados Unidos de América y al sur con un compendio de países centroamericanos que día con día acumulan más emigrantes que buscan llegar a la frontera norte, mientras que Turquía conecta dos continentes y de igual manera es un puente para ciudadanos de países de Medio Oriente que anhelan con llegar a Europa Occidental (Baldwin-Edwards, 2005). Las dos repúblicas se encuentran dentro del listado de países que más emigrantes envían al extranjero, pero también que más migrantes reciben a nivel mundial. De acuerdo con datos al 2018 de la Unidad de Política Migratoria mexicana, México y Turquía son de suma importancia para el análisis de tendencias migratorias mundiales; ejemplificando, el corredor migratorio México-Estados Unidos es el mayor del mundo, convirtiendo así a México en el segundo país a nivel mundial con más emigrantes y el primero de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que Turquía es la quinta nación con más emisión de migrantes dentro de la misma organización (Cruz et al., 2018).

Siendo así, México y Turquía también fungen como destino final y de tránsito de estos flujos migratorios: en el caso de México, ciudadanos centroamericanos y sudamericanos ven en el país la oportunidad de establecerse de manera legal más rápida sin arriesgar demasiado su vida tratando de llegar a la frontera norte, mientras que en el caso de Turquía, los conflictos bélicos y las diversas tensiones políticas en el mundo árabe hacen de ésta una opción viable para establecerse dada la cercanía geográfica, pero también religiosa y en algunos casos cultural (Ekmekci, 2017; Escobar et al., 2006). En ese sentido, para el año 2020 Turquía era el Estado con la mayor cantidad de refugiados en el mundo desde el año 2014: los datos apuntan a 3,6 millones de ciudadanos sirios bajo el esquema de protección temporal dada la guerra civil, contando además a otros 350.000 ciudadanos del mundo árabe e Irán en calidad de refugiados y solicitantes de asilo (International Centre for Migration Policy Development, 2021).

Durante el 2022, se anunció la visita del presidente Erdogan para finales de julio (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2022), aunque dos semanas después la propia cancillería mexicana

²⁵ Aunado al esfuerzo de mantener este contacto directo a través de Turkish Airlines, es de remarcar que los mexicanos también tienen la opción de volar directo a Estambul mediante la aerolínea Emirates.



anunció que la visita del presidente turco se posponía de manera indefinida (De la Rosa, 2022). La pérdida de esta oportunidad se vería compensada por la visita oficial a Ankara por parte del canciller mexicano meses después, quien reportó tras la II Reunión de la Comisión Binacional²⁶ la reanudación de las negociaciones para un tratado de libre comercio (Sánchez, 2022), cuya posibilidad había quedado postergada tras las cinco rondas de negociaciones realizadas por los equipos de ambos países entre 2013 y 2015. Probablemente este sea uno de los proyectos de colaboración más fuertes para ambos países, además de aquellos gestos simbólicos que puedan ocurrir durante 2023, como el anuncio del canciller Marcelo Ebrard sobre el envío del buque escuela *Cuauhtémoc* de la Marina Armada de México para la conmemoración del centenario de la fundación de la República de Turquía en el mes de octubre (Radio Fórmula, 2022).

Conclusión

El estudio de las relaciones bilaterales es complejo, toda vez que intersectan influencias de distintos campos de estudio como la historia diplomática, los análisis de política exterior y las relaciones internacionales, cada cual con sus herramientas, variables, epistemologías y narrativas. En esta recapitulación sobre la relación entre México y Turquía, han sobresalido momentos donde ciertos factores han tenido una mayor influencia. En ese sentido, las relaciones entre el virreinato y el imperio otomano estuvieron influenciadas por la geopolítica y el imperialismo europeo; posteriormente, las transformaciones de la época *Tanzimat* y de algunos regímenes de México en sus siglos XVIII y XIX, consintieron tímidas comunicaciones entre ambos. El arribo de ciertos líderes en el siglo XX, así como el trazo de un camino diplomático, permitió cimentar las relaciones hasta que las condicionantes estructurales de la Guerra Fría pausaron los intercambios; estos mismos intereses y consecuencias que se desprendieron después de la guerra contra el terrorismo y el anhelo de Turquía por formar parte de la Unión Europea, marcaron rutas distintas. Sin embargo, el siglo XXI y el papel de ambos como potencias medias, así como la proliferación del multilateralismo y las agendas de cooperación Sur-Sur, han propiciado una nueva era para esta relación. Es por ello que, solamente procurando una visión holística de esta red de elementos, dimensiones y niveles, puede asentarse un relato que nos acerque a una mejor comprensión, evitando caer en extremos voluntaristas y estructuralistas.

Tal como se ha revisado, México y Turquía han venido compartiendo cada vez más espacios para fortalecer su comunicación, desde las reuniones del G-20 hasta el grupo MIKTA. El rol que tienen ambos en el sistema internacional es indiscutible, aunque depende ciertamente de las coyunturas regionales y globales, así como de los proyectos que determinan los gobiernos en turno. Aun así, falta mucho por explorar en términos de colaboración más allá de los canales oficiales e involucrando a actores más diversos, como la academia o el sector privado, particularmente el mexicano; piénsese, por ejemplo, en los retos compartidos de ambos estados en temas de seguridad regional y de migración. Además, de acuerdo con el embajador de Turquía en México, éste es el principal mercado de exportación de su país en América Latina, con un comercio bilateral de un valor cercano a los dos mil millones de dólares (Özer, 2022), a lo que se suma la

²⁶ La primera Reunión de la Comisión Binacional tuvo lugar en 2017 en territorio mexicano, cuando el entonces canciller Luis Videgaray se reunió con su homólogo Mevlüt Çavuşoğlu para dialogar el estado de la relación México Turquía teniendo en consideración las visitas oficiales realizadas por los mandatarios Peña Nieto y Erdogan. Esta Comisión Binacional de Alto Nivel fue creada por el presidente Enrique Peña Nieto durante su visita a la República de Turquía en 2013 (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017).

participación del sector privado turco en proyectos estratégicos del gobierno de López Obrador, como el equipo producido por CIMTAS para la refinería Dos Bocas (Anadolu Agency, 2021).

Es imposible finalizar sin mencionar que esta relación ha sido sostenida tanto por los encuentros como por las omisiones; tal como lo mencionaba Foucault (2005), el silencio y la exclusión dan cuenta del ejercicio del poder dentro del discurso pero también eran sus elementos constitutivos. En este marco de ideas, se debe observar de manera crítica que el gobierno mexicano ha procurado guardar silencio respecto a dos temas que son altamente sensibles en el discurso público turco: la población kurda y el genocidio armenio. Evidentemente esto obedece a varias lecturas: en primer lugar, los principios de política exterior mexicana elevados a rango constitucional que prohíben la injerencia en asuntos internos de otros estados; en segundo, México no tiene las credenciales que legitimen una crítica a otros estados con minorías nacionales debido a la situación de sus pueblos indígenas²⁷; por último, y en términos más pragmáticos, sería un fracaso diplomático enfriar esta relación bilateral si se hiciera mención a cualquiera de estos temas. Este tipo de abstenciones, ya fuesen intencionales o no, no debieran considerarse como una ausencia sino como parte del discurso de esta relación.

No obstante, hay que destacar algunos episodios que posteriormente pudieran dar un vuelco a la trayectoria recién mencionada. Para el caso kurdo, destacan las acciones emprendidas por la activista Hanna Jaff, desde el festival kurdo más grande fuera de Kurdistán —con 80.000 asistentes en cuatro días—, pasando por una exhibición en el Museo de la Memoria y la Tolerancia, así como el monumento a Mohamed Pasha Jaff²⁸ en Tlalpan. Además de ella, otro actor importante para la denuncia de los actos llevados a cabo por Turquía ha sido el Comité de Solidaridad con Kurdistán de la Ciudad de México, quien constantemente lleva a cabo pronunciamientos a través de su portal oficial y en sus redes sociales. Por otro lado, en abril de 2022 el Senado de México hizo un exhorto al poder ejecutivo para que se pronunciase respecto al reconocimiento del genocidio armenio e incluso se hizo un minuto de silencio en conmemoración de dicho evento (El Clarinete, 2022). Este pronunciamiento federal había tenido expresiones al interior de los estados mexicanos, como por ejemplo, cuando en 2019 el Congreso de Michoacán también había realizado su minuto de silencio por el mismo tema (Diario Armenia, 2019).

En abril del 2022, la embajada de México en Turquía y el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Ankara, presentaron la edición en turco de la Historia Mínima de México (*Meksika'nın Yeni Kısa Tarihi*), ofreciendo un relato mucho más preciso que el generado por el sultán otomano quinientos años atrás, cuando conoció por primera vez la existencia de América Latina gracias al mapa dibujado por Piri Reis. A este primer contacto siguieron distintas misivas, libros y contactos comerciales, que articularon una serie de imaginarios recíprocos sobre el virreinato, el imperio y las repúblicas nacientes de aquellas entidades políticas. Estos muchas veces fueron triangulados al grado que se alguna vez se señaló que tanto Estambul como México fueron “dos

²⁷ Incluso están presentes similitudes entre algunos movimientos kurdos y movimientos indígenas; particularmente, algunas como la etnicidad, los derechos culturales y el confederacionismo democrático, pueden observarse en el estudio que realiza Gilberto Conde (2017) entre el Partido de los Trabajadores del Kurdistán y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Las posibles convergencias han sobrepasado el campo de los análisis académicos, propiciando acercamientos entre mujeres activistas zapatistas y kurdas —no necesariamente provenientes de Turquía—; tómesese por ejemplo el intercambio de experiencias en los Encuentros Internacionales de Mujeres que Luchan o la reunión sostenida en Frankfurt de 2021.

²⁸ El antiguo líder kurdo es un ancestro de Hanna Jaff y, acorde a sus declaraciones, siempre estuvo interesado por lo que ocurría del otro lado del Atlántico. La estatua se encuentra en la Casa de la Cultura de Tlalpan desde 2014 (Di Stefano Pironti, 2014).



metrópolis [que] aparecen comúnmente como ‘periferias exóticas’, sobre todo si se las juzga desde el punto de vista de la Europa Occidental [...] que surgen en el paisaje del Renacimiento” (Gruzinski, 2007, p. 270).

Afortunadamente, el despliegue tecnológico actual, las dinámicas propias de la globalización y los procesos de consumo actuales, han acercado estos dos estados y han permitido que ambas sociedades tengan la oportunidad de gestar nuevos relatos sobre el otro. Un claro ejemplo de lo antes mencionado es la exportación de telenovelas y series turcas, lo cual puede incluirse en la llamada diplomacia cultural de acuerdo con Rodríguez Echeverría y Tawil Kuri (2015). Esta diplomacia promueve el intercambio de información, arte, ideas y cualquier otra cosa que se pueda enmarcar dentro de lo cultural con el objetivo de captar la atención e incrementar el atractivo del país de origen frente a los actores internacionales. Con todo, la diplomacia cultural no debe confundirse con el denominado *soft power*, pues este radica en que las percepciones de otras sociedades tengan un giro positivo sobre un determinado estado y, en consecuencia, éste puede capitalizarlo de alguna forma (Rodríguez y Tawil, 2015). Como claro ejemplo, tan solo en el año 2021 la cantidad monetaria por las exportaciones de telenovelas y series de Turquía —hacia toda América Latina— alcanzó los seis mil millones de dólares, siendo México uno de los principales mercados, donde algunas series y novelas pueden ser vistas en la televisión abierta, de paga e incluso en plataformas de *streaming* como Netflix —plataforma donde recientemente se han incorporado una mayor cantidad de películas turcas— (TRT Español, 2022c). Estas transmisiones han salido de la televisión y su contenido se puede encontrar en canales oficiales de YouTube con episodios gratuitos, ya sea con subtítulos o doblaje en español, a los que se suma el abundante contenido de estas mismas en redes sociales como Facebook, TikTok y Telegram. Casi con seguridad, podría afirmarse que éstas constituirán los principales medios para seguir acercando a las sociedades mexicana y turca en años venideros. ●

Referencias

- Alcaldía Cuauhtémoc [@AlcCuauhtemocMx]. (07.07.2020). *¿Sabías que? El Reloj Otomano, ubicado en la esquina de las calles Simón Bolívar y Venustiano Carranza, de #ElCorazónDeMéxico, fue un regalo por la hospitalidad de México a la comunidad otomana, recibido el 22 de septiembre de 1910. ¡Cuéntanos si lo has visto! #QuédateEnCasa.* Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/alccuauhtemocmx/status/1280672197355372549?lang=es> (15.12.2022).
- Alemdaroglu, A. (2005). Politics of the Body and Eugenic Discourse in Early Republican Turkey. *Body & Society*, 11 (3), 61-76. <https://doi.org/10.1177/1357034X05056191>
- Anadolu Agency (16.09.2021). *Turkey, Mexico seek new ways to further boost ties.* Recuperado de: <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-mexico-seek-new-ways-to-further-boost-ties> (12.01.2023).
- Arroyo Pichardo, G. (1981). *La evolución de las relaciones entre México y Rumanía en el contexto internacional del siglo XX.* UNAM.
- Aydogan, M. (15.11.2022). *MIKTA nations pledge to play ‘bridging role’ between developed, developing nations.* Recuperado de: <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/mikta-nations-pledge-to-play-bridging-role-between-developed-developing-nations/2738165#> (26.12.2023).
- Baldwin-Edwards, M. (2005). *Migration in the Middle East and the Mediterranean.* Global Commission on International Migration.
- Brummet, P. (1989). Foreign Policy, Naval Strategy, and the Defence of the Ottoman Empire in the Early Sixteenth Century. *The International History Review*, 11 (4), 613-627.
- Carmona Dávila, D. (2022). *Estrada Félix Genaro.* Recuperado de: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/ESF87.html> (08.08.2022).
- Carreto, F. (29.08.2019). *Turkish Airlines construye puente aéreo entre México y Turquía.* Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/viajes/turkish-airlines-construye-puente-aereo-entre-mexico-y-turquia/>

- (08.08.2022).
- Conde, G. (2017). Tan lejos y tan cerca: convergencias en la búsqueda de la emancipación en las rebeliones kurda y zapatista. *Bajo el Volcán*, 18 (27), 225-244.
- Consulado General de México en Sacramento (14.08.2010). *La Canciller Patricia Espinosa concluye visita oficial a Turquía*. Recuperado de: <https://consulmex.sre.gob.mx/sacramento/index.php/acerca-del-consulado/80> (04.01.2023).
- Cooper, A., Higgot, R. y Nossal, K. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. University of British Columbia Press.
- Cruz, J.A., Zamora Alarcón, M.S. y Chávez Cruz, R. (2018). *Migración internacional: tendencias mundiales y dimensiones del fenómeno en México*. Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria/ Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos/ Secretaría de Gobernación.
- Davison, R.H. (2000). The modernization of Ottoman diplomacy in the Tanzimat period. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 11 (11), 862-874.
- De la Cuesta Colunga, A. (2005). La dictadura en el proceso de la construcción del Estado: el México de Porfirio Díaz y la Turquía de Kemal Atatürk. *Istor* 22.
- De la Rosa, Y. (20.07.2022). *Gobierno de Turquía pospone visita de su presidente a México*. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/gobierno-de-turquia-pospone-visita-de-su-presidente-a-mexico/> (20.12.2022).
- DiarioArmenia (08.05.2019). *El Congreso de Michoacán, México rindió homenaje al Genocidio Armenio*. Recuperado de: https://www.diarioarmenia.org.ar/el-congreso-de-mexico-rindio-homenaje-al-genocidio-armenio/?fbclid=IwAR0ez75lim6zppDalgl4FZtoyrOUU_MvRV34Fmr2I6qM4KHtzvFFayClic8 (10.04.2023).
- Di Stefano Pironi, A. (03.03.2014). *Unveiling of Kurdish Pasha's Statue in Mexico Underscores Growing Ties*. Recuperado de: <https://www.rudaw.net/english/world/03032014> (10.04.2023).
- Díaz, F. y Ferez, M. (2016). México-Turquía: una relación subdesarrollada. En González Levaggy, A. y Ferez, M. (Comp.). *Turquía-América Latina y el Caribe Una Asociación Emergente*. Estambul: Bahçeşehir University (pp. 171-179). Bahçeşehir Üniversitesi Ugur Hazırlık Eğitim Ve Yayıncılık A.Ş.
- Díaz Guevara, H.H. (2020). El espejo en dos sentidos, oriente y occidente en diálogo, reseña de Gruzinski, S. (2017). *¿Qué hora es allá? América y el islam en los linderos de la modernidad*. *Revista Cambios y Permanencias*, 11 (2), 1035-1042.
- Ekmekci, P.E. (2017). Syrian Refugees, Health and Migration Legislation in Turkey. *J Immigrant Minority Health*, 19, 1434-1441. <https://doi.org/10.1007/s10903-016-0405-3>
- El Clarinete (26.04.2022). *Piden desde el Senado de la República que México reconozca el Genocidio Armenio*. Recuperado de <https://www.elclarinete.com.mx/piden-desde-el-senado-de-la-republica-que-mexico-reconozca-el-genocidio-armenio/>
- Embajada de Türkiye en Mexico - Türkiye Cumhuriyeti Meksika Büyükelçiliği (24.10.2022). *Publicación con fotografía*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/329653797046923/photos/a.2696189120393367/6035986629746916> (24.10.2022).
- Escobar, A., Hailbronner, K., Martin, P. y Meza, L. (2006). Migration and Development: Mexico and Turkey. *The International Migration Review*, 40 (3), 707-718.
- Faroqui, S. (2004). *The Ottoman Empire and the World Around it*. I.B. Tauris.
- Férez, M. y Díaz, X. (2016). México-Turquía: una relación subdesarrollada. En Férez, M. y González Levaggy, A. *Turquía - América Latina y el Caribe Una Asociación Emergente* (pp. 171-193). Bahçeşehir Üniversitesi Yayınları.
- Foreign Trade Information System (2022). *Mexico-Turkey Background and Negotiations*. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_TUR/MEX_TUR_e.ASP (31.08.2022).
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Tusquets Editores.
- Gobierno de la Ciudad de México (12.10.2019). *Dona Turquía a Gobierno de la Ciudad de México Unidad Médica Móvil para atender poblaciones prioritarias*. Recuperado de: <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/dona-turquia-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-unidad-medica-movil-para-atender-poblaciones-prioritarias> (08.01.2023).
- Gruzinski, S. (2007). Estambul y México. *Varia Historia*, 23 (38), 265-272.
- Haas, M.L. y Nau, H.R. (2022). Political Worldviews in International Relations: The Importance of Ideologies and Foreign Policy Traditions. En Katzenstein, P.J. (Ed). *Uncertainty and Its Discontents: Worldviews in World Politics* (pp. 73-96). Cambridge University Press.
- Hamdani, A. (1981). Ottoman Response to the Discovery of America and the New Route to India. *Journal of the American Oriental Society*, 101 (3), 323-330.
- Hanß, S. (2021). Lepanto in the Americas: Global Storytelling and Mediterranean History. *Journal of Early Modern History*, 1-36. <https://doi.org/10.1163/15700658-BJA10039>
- Herrera Beltrán, C. y Saldierna, G. (10.12.2009). *Acuerdan México y Turquía estrechar relaciones*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/10/politica/020n1pol> (31.08.2022).
- Hess, A.C. (1970). The Evolution of the Ottoman Seaborne Empire in the Age of the Oceanic Discoveries: 1453-1525. *The American Historical Review*, 75 (7), 1892-1919.



- Ghsanoglu, E. (2021). *Studies on Ottoman Science and Culture*. Routledge.
- International Centre for Migration Policy Development. (01.02.2021). *Major Migration Trends and Developments in Turkey in 2020—Analysis by ICMPD in Turkey*. Recuperado de: <https://www.icmpd.org/news/import-news-september/major-migration-trends-and-developments-in-turkey-in-2020-analysis-by-icmpd-in-turkey> (13.04.2023).
- Kaarbo, J. (2015). A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. *International Studies Review*, 17 (2), 186-216. <https://doi.org/10.1111/misr.12213>
- Kazanci, H. (23.03.2021). *Mexico to open new honorary consulate in Turkey*. Recuperado de: <https://www.aa.com.tr/en/americas/mexico-to-open-new-honorary-consulate-in-turkey/2185348> (10.12.2022).
- Lee, S., Chung, C., Suh, H. y Thomsen, P. (2015). Middle Power in action. The Evolving Nature of Diplomacy in the Age of Multilateralism. Recuperado de: <https://www.files.ethz.ch/isn/191150/30.04.2015.pdf>
- López Sosa, A. (10.09.2010). *Reloj otomano “vive” Centenario y Bicentenario de la Independencia*. Recuperado de: <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/103294.html> (01.12.2022).
- Marín-Guzmán, R. y Zeraoui, Z. (2003). *Arab Immigration in Mexico in the nineteenth and twentieth Centuries. Assimilation and Arab Heritage*. Augustine Press, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Martínez Amador, E. (05.10.2021). Eugenesia e higienismo en la educación en México en las décadas de 1920-1940. *Revista RedCA*, 4 (11), 211-232.
- Martínez Assad, C. (2008). Los libaneses maronitas en México y sus lazos de identidad. Hauser, K. y Gil, D. (Eds.). *Contribuciones árabes a las identidades iberoamericanas* (pp. 93-114). Casa Árabe.
- Martínez Assad, C. (10.11.2018). *Ver Turquía desde México*. Recuperado de <https://confabulario.eluniversal.com.mx/turquia-mexico/> (08.08.2022).
- Martínez Assad, C. (2021). Prólogo. En Orgaz Martínez, A. *Calles y Atatürk Revolución en México y Turquía*. Fondo de Cultura Económica.
- Neuman, M. (2021). Historical Institutionalism and the European Union's post Cold War Foreign Policy Development. *Journal of International Analytics*, 12 (3), 72-86.
- O'Neill, J. (12.11.2013). *Who you calling a BRIC*. Recuperado de: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2013-11-12/who-you-calling-a-bric-?utm_source=website&utm_medium=share&utm_campaign=copy
- Önsoy, M. (2017). Latin-America-Turkey Relations: Reaching Out to Distant Shores of the Western Hemisphere. En Gözen Ercan, P. (Ed.). *Turkish Foreign Policy: International Relations, Legality and Global Reach*. Palgrave Macmillan.
- Ortega Nieto, H.A. y Castañeda Flores L.A. (2016). MIKTA: ampliar los alcances de la política exterior mexicana. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 108, 211-228.
- Özer, D.A. (13.05.2022). *Turkey's footprint in Mexico is expanding, envoy Söylemez says*. Recuperado de: <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkeys-footprint-in-mexico-is-expanding-envoy-soylemez-says> (13.09.2022).
- Paredes Rodríguez, R. (2020). Turkish-Ottoman Relations with Latin America: a journey through the time capsule. *Estudos Internacionais*, 8 (4), 188-202.
- Palmer, A. (1992). *The Decline and Fall of the Ottoman Empire*. Barnes and Noble Books.
- Petit, L., Arellano Espinoza, F.J. y Guzmán Bárcenas, V.B. (2019). En busca de las huellas árabes en México. La inmigración árabe en los siglos XIX y XX. *Revista Científica UISRAEL*, 6 (2), 9-24.
- Presidencia de la República EPN (11.02.2015). *Visita de Estado del Presidente de Turquía*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/epn/articulos/visita-de-estado-del-presidente-de-turquia> (08.01.2023).
- R. Candir, A. y Portilla Gómez, J.M. (2012). *Iniciativas transnacionales de educación, diálogo y ayuda humanitaria: el Movimiento Gülen*. FES Acatlán.
- Radio Fórmula. (18.11.2022). *Marcelo Ebrard refuerza lazos en Turquía, rinde homenaje y se fotografía con mexicanos*. Recuperado de: <https://www.radioformula.com.mx/rumbo-al-2024/2022/11/18/marcelo-ebrard-refuerza-lazos-en-turquia-rinde-homenaje-se-fotografia-con-mexicanos-740519.html> (18.11.2022).
- Republic of Türkiye. Ministry of Foreign Affairs. (2022a). *Türkiye's relations with the Latin American and the Caribbean Countries*. Recuperado de: https://www.mfa.gov.tr/i_turkiye_s-relations-with-the-latin-american-and-the-caribbean-countries.en.mfa (31.08.2022).
- Republic of Türkiye. Ministry of Foreign Affairs. (2022b). *Relations between Türkiye and Mexico*. Recuperado de: <https://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkiye-and-mexico.en.mf> (31.08.2022).
- Reyes Silva, C.M. (2016). La incidencia de las narrativas de identidad nacional en la política exterior de los Estados: el caso de Turquía durante el periodo del AKP (Tesis doctoral). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Rodríguez Echeverría, M. y Tawil Kuri, M. (2015). La diplomacia cultural de México y Turquía como instrumento de poder regional. *Cahiers des Amériques latines*, (80), 49-66. <https://doi.org/10.4000/cal.4136>
- Rosenau, J.N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press.
- Saavedra Casco, J.A. (2011). Un episodio olvidado de la historia de México: el batallón sudanés en la guerra

- de intervención y el segundo imperio (1862-1867). *Estudios de Asia y África, Revista del Colegio de México*, XLVI (3), 709-735.
- Sánchez, E. (12.02.2015). *Presidente Erdogan de Turquía inicia visita de Estado en México*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/12/1007958> (05.07.2022).
- Sánchez, J.A. (17.11.2022). *Se reanuda negociación de acuerdo de libre comercio entre México y Turquía*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/17/politica/se-reanuda-negociacion-de-acuerdo-de-libre-comercio-entre-mexico-y-turquia/> (21.11.2022).
- Secretaría de Economía (29.07.2015). *Fifth Round of Negotiation Mexico-Turkey for the Subscription of a Free Trade Agreement*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/se/prensa/fifth-round-of-negotiation-mexico-turkey-for-the-subscription-of-a-free-trade-agreement> (25.07.2022).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (03.02.2017). *Concluye la Comisión Binacional México-Turquía*. Comunicado No. 044. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/concluye-la-comision-binacional-mexico-turquia?idiom=es-MX> (09.01.2023).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (15.07.2016). *México condena el alzamiento militar en Turquía*. Comunicado No. 315. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-condena-el-alzamiento-militar-en-turquia> (01.08.2022).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (07.07.2022). *El presidente de Turquía visitará México a finales de julio, informa el canciller Marcelo Ebrard*. Comunicado No. 256. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-presidente-de-turquia-visitara-mexico-a-finales-de-julio-informa-el-canciller-marcelo-ebrard> (08.08.2022).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2015). *Exposición documental México-Turquía. Con motivo de la visita a la Cancillería del Presidente de la República de Turquía Recep Tayyip Erdogan*. Recuperado de: http://catalogoacervo.sre.gob.mx/expo_docs/Exp_Mex_Tur_1202_20151.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores (26.08.2021). *La Agencia Turca de Cooperación y Coordinación en México y la AMEXCID trabajan en conjunto para enviar ayuda humanitaria a Haití*. Comunicado No. 380. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-agencia-turca-de-cooperacion-y-coordinacion-en-mexico-y-la-amexcid-trabajan-en-conjunto-para-enviar-ayuda-humanitaria-a-haiti> (04.01.2023).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2010). *Manual de Organización de la Embajada de México en Turquía (versión 3.0)*. Recuperado de: <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manexte/embajadas/MOEMTurquia.pdf>
- TRT Español (05.10.2022a). *El Instituto Yunus Emre de Türkiye empieza a ofrecer cursos de turco en México*. Recuperado de: <https://www.trt.net.tr/espanol/cultura-y-arte/2022/10/05/el-instituto-yunus-emre-de-turkiye-empieza-a-ofrecer-cursos-de-turco-en-mexico-1888680> (21.11.2022).
- TRT Español (02.10.2022b). *Türkiye aumenta su fuerza comercial en Latinoamérica, principalmente en el mercado de las novelas*. Recuperado de: <https://www.trt.net.tr/espanol/cultura-y-arte/2022/10/02/turkiye-aumenta-su-fuerza-comercial-en-latinoamerica-principalmente-en-el-mercado-de-las-novelas-1886957> (21.11.2022).
- Turkish Cooperation and Coordination Agency (2017). *Inauguration of TGKA Mexico Office by H.E. Mevlüt Çavuşoğlu*. Recuperado de: https://www.tika.gov.tr/en/gallery/inauguration_of_tika_mexico_office_by_h_e_mevlut_cavusoglu_mfa_of_turkey_%283rd_february_2017%29-32633 (06.01.2023).
- Turkish Airlines (2023). *List of destinations*. Recuperado de: <https://www.turkishairlines.com/en-int/flight-destinations/>
- Turkish Cooperation and Coordination Agency (2022). *About Us TİKA*. Recuperado de: https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650 (06.01.2023).
- Üner Turgay, A. (1982). *Ottoman-American Trade during the nineteenth century*. En Inalcik, H., Göyünc, N. y Lowry, H. (Eds.). *The Journal of Ottoman Studies III* (pp. 189-246). ISAM.
- UdG (s.f.). Márquez Araujo, Leonardo, en *Enciclopedia histórica y biográfica de la Universidad de Guadalajara*. Recuperado de: <http://enciclopedia.udg.mx/biografias/marquez-araujo-leonardo> (07.01.2022).
- Wallace, A. (25.07.2016). *La huella en América Latina del movimiento Gülen, la red a la que Turquía acusa por el intento de golpe de Estado*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36866500>
- Wallerstein, I. (2006). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Siglo XXI Editores.
- Waltz, K.N. (1979). *Theory of international politics*. McGraw-Hill.
- Yarar, A. (2018). *Turkey - Mexico Friendship Agreement (May 25th, 1927): A perspective from the Mexican Foreign Ministry Archives*. En González Levaggi, A., Zholdasbekova, A. y Narlı, N. *Eurasia-Latin America: Strategic Engagement and Comparative Perspectives in Politics and Economics*. L.N. Gulmilyov Eurasian National University.
- Yurtaydin, E. (2012). *V El Inicio de las Relaciones entre México y el Imperio Otomano*. En Fatma Öznur Seçkin (Ed.). *Imperio Otomano - América Latina (Periodo Inicial)* (pp. 119-273). Universidad de Ankara.
- Zeraoui, Z. (1995). *Los árabes en México: entre la integración y el arabismo*. *Revista Estudios Universidad de Costa Rica*, 12 y 13, 13-39.
- Zeraoui, Z. (2018). *La Guerra Fría y los bloques de poder*. En Zeraoui, Z., Sarquis, D.J., Gonzalez, L.A., Perni, O., Telman Sanchez, P. *Los procesos mundiales contemporáneos: un mundo transformado* (pp. 65-96).



Trillas Editores.

(Footnotes)

- 1 Además de la fuente especificada al final de la tabla, los decretos del 17 de diciembre de 2013, tanto los promulgatorios como los decretos por los que se aprueban, pueden encontrarse en el sitio del Diario Oficial de la Federación (DOF), si bien para los años 2015 y 2017.
- 2 En dicho acuerdo se buscaba consolidar la relación de una forma multidimensional; incluso, en uno de sus puntos (el número treinta y dos) establece que, reconociendo el papel del gobierno turco en la recepción de 600.000 sirios, el gobierno mexicano decidía contribuir con un millón de dólares en apoyo a los refugiados, particularmente en programas vinculados a la infancia a través de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (SRE, 2015).



Magnani, E. y Barreto, M. (Eds.) (2020). *Puntos axiales del sistema de defensa argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. UNR Editora, 244 p.

RODRIGO VENTURA DE MARCO*

En *Puntos axiales del sistema de defensa argentino: Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*, Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto logran condensar sincrónicamente los principales ejes de la política de defensa de la Argentina contemporánea. Los editores de este trabajo han conseguido recopilar una colección variopinta, pero a la vez congruente, de investigaciones sobre la defensa argentina. Con prólogo de Jorge Battaglino, la obra se presenta como el punto de partida para un análisis de la actual política de defensa, a partir de una mirada internacional y teniendo como eje transversal el concepto de “puntos axiales”.

En este sentido, la aproximación teórica y el desarrollo del concepto de “punto axial” se dan en el primer capítulo. A través de un recorrido legal y ontológico sobre la defensa nacional y su estudio en Argentina, Maximiliano Barreto introduce la relevancia de los estudios de defensa en el campo de las Relaciones Internacionales, estableciendo un nexo entre la Política internacional y la geopolítica. Es aquí donde el concepto de “punto axial” se desarrolla y se plantea la ardua consigna que atraviesa este libro: estudiar los diversos puntos axiales que constituyen el sistema de defensa argentino.

En línea con el primer capítulo, Ezequiel Magnani se aboca a caracterizar el entorno de seguridad regional. Desde una postura *copenhaguesa*, el autor caracteriza al complejo de seguridad regional sudamericano, resaltando su naturaleza “pacífica” hasta el momento de publicación, al igual que sucintamente ahonda en la distribución de poder regional. De dicho análisis se destaca la primacía brasileña, la vigencia del consenso normativo y la ausencia de hipótesis de conflictos a partir de la década de 1990 dados los altos niveles de confianza interestatal. Sin embargo, Magnani destaca la probabilidad de alteraciones en las dinámicas de seguridad regional en base a variaciones en la política exterior brasileña, crisis internas como las de Venezuela o Bolivia y la injerencia de actores hegemónicos como EEUU, China o Rusia; asimismo el autor ahonda en las implicancias de dichas alteraciones para la defensa argentina.

Para el tercer apartado, Mariana Altieri se dedica al estudio del Atlántico Sur como espacio geopolítico de notoriedad para Argentina. La autora logra destacar la preeminencia del plano naval en el actual sistema internacional y del Atlántico Sur en particular. En dicho proceso, Altieri denota, desde una perspectiva geopolítica, la condición tripartita del área, al catalogarla como espacio de intercambio, espacio de

*** Rodrigo VENTURA DE MARCO,**
Universidad del Salvador.
Contacto: rodrigo.venturademarco@usal.edu.ar

dominio y recurso. A su vez, recae en un tópico harto relevante para la política exterior argentina, como es la cuestión Malvinas, a fin de explicar la importancia de los archipiélagos del Atlántico Sur en la interconexión oceánica con el escenario Pacífico. Esto da pie al núcleo del artículo, puesto que profundiza sobre los intereses y beneficios del Atlántico Sur para el Estado argentino. Altieri expresa la contraposición de intereses entre Argentina y la presencia británica en el área, la cual, desde la perspectiva del país sudamericano, podría contrarrestarse con el desarrollo de la armada.

La Antártida como interés argentino es el argumento del cuarto capítulo. Nicolas Zingoni Vinci traza un recorrido histórico de la presencia argentina en el continente, reparando en antecedentes jurídicos, los fines científicos de las actividades argentinas y la potencialidad que ofrece dicho territorio en materia de recursos naturales y de factores geográficos. Asimismo, desarrolla la relevancia sistémica de la Antártida desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, haciendo énfasis en rol de los principales actores en el continente austral sus implicancias para la defensa. El capítulo concluye con una serie de observaciones prospectivas acerca del continente antártico, su importancia para la Argentina y la necesidad de un planeamiento transversal de todos los sectores del gobierno nacional y subnacional.

Para el quinto apartado, se establece una vinculación entre los dos capítulos anteriores y se amplía lo relativo a los archipiélagos del Atlántico Sur que se encuentran en disputa. Agustina Felizia aborda las cuestiones “Malvinas” y “Antártida” desde una perspectiva comparada en relación al reclamo territorial argentino, enfatizando en la relevancia geoestratégica de vincular ambos territorios en el contexto sistémico actual. A

su vez, la autora profundiza en torno a la base militar británica asentada en el archipiélago de Malvinas; en este sentido, Feliza caracteriza a la base de Mount Pleasant como un *foothold* para la extracción de recursos ictícolas y minerales. Como conclusión, la autora opta por describir posibles escenarios respecto a la defensa del interés nacional argentino en ambos reclamos.

Promediando la mitad de la obra, Esteban Covelli se ocupa de la defensa de la pesca en el Atlántico Sur y su importancia para Argentina. Con una mixtura teórica similar a la que plantea Nuno Morgado, Covelli aplica un marco de análisis realista estructural con componentes geopolíticos para abordar la cuestión. En dicha tarea, el autor aclara su postura en relación a la defensa en general, y del mar en particular, para luego abocarse a la pesca como actividad dentro de un marco normativo internacional. En base a esto, la contextualización internacional de la pesca se convierte un paso obligado para el lector puesto que en pocas páginas logra condensar un tópico basto y sustancial para los intereses nacionales en la materia. Covelli hace explícitas las implicancias de la pesca ilegal para la actividad económica nacional, esgrimiendo argumentos jurídicos como estratégicos, y destacando las iniciativas del ministerio de seguridad argentino. Finalizando el apartado, el autor reflexiona sobre el estado de la pesca en el Atlántico Sur y su notoriedad para el interés nacional argentino en dicho escenario.

Con el séptimo capítulo, Agustina Bertero da inicio a la sección que se ocupa de vincular la defensa con los recursos naturales. En su estudio de la doctrina militar argentina y los recursos, la autora realiza un recorrido por las directrices castrenses desde el retorno de la democracia hasta nuestros días. En dicho proceso, Bertero realiza una distinción entre las principales corrientes a través de las

cuales se trata el rol de las fuerzas armadas en relación a la defensa del territorio nacional por parte de los ejecutivos argentinos. De esta manera, Bertero finaliza su apartado con la hipótesis de que la administración Fernández optaría por aplicar la Doctrina de Defensa de los Recursos Naturales, esgrimiendo el estado de los recursos naturales en Argentina desde una óptica global.

En línea con el tópico anterior, Lilián Berardi opta por analizar el periodo 2003-2019 en torno a la política de defensa y los recursos naturales. En este sentido, el octavo capítulo de esta compilación se dedica a la interrelación entre la defensa nacional y los hidrocarburos en el archipiélago de Malvinas durante las experiencias kirchneristas y la administración Macri. Berardi opta por desarrollar los antecedentes históricos del tema, partiendo desde el retorno de la democracia en Argentina hasta el ascenso de Kirchner al máximo cargo ejecutivo. En este sentido, la autora denota las principales posturas de Cristina Fernández y de Mauricio Macri en relación a la defensa y los recursos naturales, para luego volcarse a las medidas realizadas entre 2007 y 2019 en relación a los hidrocarburos en el archipiélago de Malvinas. El apartado concluye abriendo interrogantes para una cuestión central para los futuros trabajos sobre el tema: la necesidad de establecer una política de estado de largo plazo en relación a la protección de los recursos naturales.

El noveno apartado, incluye a la ciberdefensa como un eje de esta compilación. Con una introducción sintética y capaz de disipar ambigüedades conceptuales, Martín Salmerón propone tratar las acciones que se ejecutan haciendo uso del ciberespacio, en niveles de toma de decisiones y en su dimensión preventiva para la defensa nacional. En síntesis, el autor recomienda, no solo a

la comunidad científica, sino también a los tomadores de decisiones, tener presentes a las infraestructuras críticas nacionales, de identificarlas y contemplar la criticidad que tendría la afección de éstas en caso de ataques foráneos.

El décimo capítulo se dedica a profundizar en torno a una temática otrora esencial para la política de defensa argentina de la segunda mitad del siglo XX, como es la producción de medios militares. En este sentido, Fernando Ventura y Jorge Suárez Saponaro analizan la situación del complejo industrial tecnológico militar argentino, recorriendo su desarrollo desde el retorno de la democracia, haciendo énfasis en las privatizaciones de la década de 1990 y su resurgimiento durante el siglo XXI. Partiendo de un análisis de las distintas políticas de defensa, los autores abordan la estructura del complejo industrial tecnológico militar nacional, dando cuenta de sus inconsistencias en el plano legal, político, económico, y por consecuencia, estratégico. Ventura y Suárez Saponaro ofrecen una alternativa para reflexionar sobre la consolidación de un *holding* industrial de origen nacional capaz de sortear las inconsistencias de proyección que afectaron a la industria desde el retorno de la democracia, así como suplir las necesidades particulares de cada fuerza armada.

En el anteúltimo capítulo, Eliana Calderón optó por analizar la vinculación entre la que sería una posible política de defensa del entonces recién asumido presidente Fernández y su potencial política exterior. Con una sucinta descripción del sistema internacional prepandémico y del escenario regional vigente en dicho momento, el capítulo augura un rango de opciones limitado para política exterior en lo que concierne a la seguridad internacional. Calderón expone las condiciones domésticas de la Argentina y

como éstas impactan en su diseño de política exterior en relación a la defensa, teniendo presentes los principales ejes de la política exterior en materia de seguridad, aplicándose al periodo 2011-2019, haciendo énfasis en los modelos de inserción y en las proyecciones estratégicas. Esta descripción da lugar a lo que es la síntesis del capítulo, la necesidad de una política exterior que trascienda las coyunturas internas y tenga en cuenta a la defensa nacional.

Gustavo García es el encargado de dar cierre a esta compilación, al reflexionar sobre a la importancia de la conciencia territorial sobre la cuestión Malvinas en materia de política exterior. En este sentido, el concepto ratzeliano de “conciencia territorial” es el punto de partida para abordar la temática, siendo para el autor trascendente al reclamo territorial y afincándose en la identidad cultural argentina. Para argumentar dicha hipótesis, García pone de manifiesto una serie de ejemplos respecto a la falta de conciencia sobre el territorio nacional, no solo por parte de la comunidad académica, sino del pueblo argentino todo. En línea con ello, el autor analiza el impacto del concepto en la política exterior, y cómo ha menoscabado el rol argentino en el sistema internacional. Es aquí donde la cuestión Malvinas entra como eje articulador entre ambas cuestiones, por lo que el autor se ocupa de describir como la toma (o falta) de conciencia sobre el territorio nacional influyó a la política exterior argentina desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la década de 1990. A modo de conclusión, García siembra la incógnita sobre cómo romper los procesos de desmalvinización que afectan los reclamos argentinos en el Atlántico austral.

Puntos axiales del sistema de defensa argentino: Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional representa el

primer paso, no solo pensar la defensa nacional contemporánea desde las Relaciones Internacionales, sino para reflexionar sobre una “pequeña gran estrategia” argentina. Si bien la obra presta excesiva atención al Atlántico Sur y no ahonda en otros escenarios, pudiéndose explicar por la notoriedad del tópico en la actual agenda de investigación argentina, su planteamiento teórico y la interconexión entre asuntos domésticos y sistémicos, hacen que este libro constituya un prometedor antecedente de los estudios de defensa elaborados por la academia nacional y un paso obligado para aquellos que quieran abordar la temática. ●

Molinero, Y. (2022). *El medioambiente en las Relaciones Internacionales*. Editorial Síntesis, 170 p.

REBECA GIMÉNEZ GONZÁLEZ*

Las cuestiones relacionadas con el deterioro medioambiental ligado al impacto de la actividad productiva de las sociedades humanas han generado inquietud científica y política a partir de la segunda mitad del siglo XX. No fue hasta finales de la década de 1960 que la protección del entorno natural de nuestro planeta comenzó a introducirse en las agendas de la Asamblea General de Naciones Unidas. Con la llegada de los años setenta y ochenta, las evidencias científicas ante el menoscabo de la capa de ozono, el calentamiento global y fenómenos como la lluvia ácida, hicieron de la preocupación medioambiental un tema cada vez más relevante en las esferas internacionales. Simultáneamente, aparecieron numerosas formaciones políticas y de sociedad civil de naturaleza ecologista, especialmente en Europa central y del Norte, así como en Estados Unidos. Éstas trataron, entre otros objetivos, de alertar sobre la insostenibilidad del vigente sistema de producción y consumo respecto a la disponibilidad de recursos naturales, así como de los riesgos de la generalización del uso de tecnologías nucleares.

Fruto de lo anterior, desde numerosos ámbitos de estudio, proliferaron investigaciones y análisis ligados a cuestiones medioambientales. No solo tuvieron un gran impulso proyectos procedentes de ciencias

naturales, como la Geología o la Biología, sino que también desde algunas áreas de las ciencias sociales, entre ellas la Sociología, la Economía Política o la Geografía, fue manifestándose un interés creciente por introducir la dimensión ambiental en sus estudios.

Sin embargo, la disciplina de Relaciones Internacionales permaneció, durante esas décadas, al margen de estos intereses emergentes. En un contexto transnacional marcado por la Guerra Fría, esta área del conocimiento se mantuvo centrada en desarrollar paradigmas securitarios, militaristas y estatocéntricos, considerados, desde un marcado pragmatismo, la forma más acertada de abordar la realidad social internacional. No fue hasta finales de los años ochenta y principios de los noventa que, desde la periferia de la disciplina, empezó a introducirse el análisis de realidades socioambientales. Este cambio se produjo en un contexto de grandes transformaciones para este entorno académico, que había quedado en evidencia ante la incapacidad de predecir y abordar el nuevo escenario global tras la caída del Muro de Berlín. A partir de entonces, numerosas voces críticas emergieron para cuestionar los presupuestos y categorías analíticas de los enfoques tradicionalmente dominantes (realismo y liberalismo). Se consolidó, de este modo, la llamada teoría verde, junto

* Rebeca GIMÉNEZ GONZÁLEZ, Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Contacto: rebecca.gimenez@estudiante.uam.es

con otras propuestas desde el poscolonialismo, los feminismos o el posestructuralismo, que juntas pasarían a conformar aquello que ha pasado a denominarse como enfoques críticos.

Tal y como explica Yoan Molinero en *El medioambiente en las Relaciones Internacionales*, en sus inicios, la teoría verde sería, de entre estas novedosas corrientes, una de las más marginales. Sus propuestas vendrían muy inspiradas por postulados que los movimientos sociales de índole análoga venían proponiendo en la esfera de la acción política, al tiempo que incorporaban algunos de los principales aportes de los estudios de Economía Política Internacional, de inspiración marxista, o desde la Sociología. A día de hoy, ésta ha evolucionado y se ha diversificado enormemente, englobando propuestas centradas en análisis de la ecología-mundo, estudios ecofeministas, poshumanistas y posmaterialistas, entre otros.

Si bien estas corrientes van tomando cada vez mayor fuerza dentro de la disciplina, si nos centramos en el caso de la academia española de Relaciones Internacionales, encontramos que sigue habiendo grandes carencias en lo referente a la disponibilidad de programas de especialización, grupos de investigación y literatura disponible en nuestro idioma —siendo la mayor parte de ella proveniente de América Latina— que se centren en abordar este tipo de temáticas. La obra reseñada viene a poner en evidencia este hecho, así como a llenar un vacío existente en este contexto académico.

El libro denota una clara aspiración pedagógica y didáctica, tanto en forma como en fondo. Se trata de un ensayo no demasiado extenso que introduce dos aspectos fundamentales para comprender la dimensión medioambiental en las Relaciones

Internacionales. Por un lado, plantea una panorámica general en torno al desarrollo histórico de las principales instituciones, normas y mecanismos internacionales de regulación de la protección del medioambiente, señalando a sus impulsores más relevantes y atendiendo a los diferentes contextos históricos. Para ello, realiza un recorrido breve por las diferentes Cumbres de la Tierra, subrayando la emergencia de paradigmas como el *desarrollo sostenible*, de gran importancia para la política medioambiental global; pasando por el desarrollo de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), las principales ONG medioambientales, movimientos sociales y el papel de organismos regionales como la Unión Europea, la Unión Africana o el MERCOSUR.

Por otra parte, introduce las principales cuestiones teóricas y conceptos que nutren el debate académico dentro de la propia disciplina de Relaciones Internacionales en lo referente a los estudios sobre medioambiente. El autor emplea un lenguaje accesible y conciso —algo que, en lo relativo a estas temáticas, no siempre es fácil de encontrar y se agradece— para presentar, entre otras cosas, las grandes controversias que genera el concepto de Antropoceno. Se trata de un término ampliamente generalizado en ciencias sociales desde las últimas décadas, empleado para referir a una nueva era geológica —seguida del período holocénico— marcada por la incidencia de la actividad humana en el medioambiente como elemento diferencial. En el contexto de las Relaciones Internacionales, se ha convertido en objeto de intensos debates, siendo para algunos un marco novedoso y prometedor desde el que abordar y repensar las relaciones del ser humano con la naturaleza, así como la propia base ontológica y epistemológica desde la que se plantean las investigaciones académicas. Sin embargo, para sus detractores,

se trata de un concepto problemático porque que invisibiliza las relaciones históricas y contemporáneas de desigualdad social, así como el efecto asimétrico del deterioro medioambiental en las diferentes regiones del mundo. Asimismo, el autor introduce conceptos complementarios, desde posturas críticas, como el de Capitaloceno, que busca arrojar luz sobre el papel de el imperialismo y las relaciones económicas neocoloniales en la crisis medioambiental que se viene gestando desde los siglos XV y XVI. Abordar este tipo de debates sirve al autor para plasmar las divergencias ontoepistemológicas entre las diferentes escuelas de pensamiento que, desde la disciplina de Relaciones Internacionales y desde otras las ciencias sociales, han conformado, y conforman hoy, la teoría verde. Expone, igualmente, y a modo de crítica, el enfoque utilitarista y racionalista desde el que se han abordado las cuestiones relacionadas con la naturaleza y el medioambiente desde las escuelas (neo)realista y (neo)liberal — cuando no se han ignorado por completo—.

Del mismo modo, el autor dedica un importante esfuerzo a visibilizar la impronta que el dualismo filosófico que estructura de manera jerárquica el binomio naturaleza-sociedad, característico la “racionalidad lockiana-cartesiana” (p. 11), ha dejado en el imaginario colectivo, incluyendo a la propia academia. En el caso de las Relaciones Internacionales, esto ha quedado reflejado especialmente en los análisis provenientes de la llamada *síntesis Neo*, que ha entendido tradicionalmente al medioambiente como un factor ajeno a la realidad social, que influye en el comportamiento de los actores internacionales —fundamentalmente, los estados—, en todo caso, desde una perspectiva pragmática —por ejemplo, respecto al interés geoestratégico del territorio o la disponibilidad de recursos naturales—. Al respecto, Molinero expresa, poniendo como ejemplo la producción

teórica proveniente de la ecología-mundo encabezada por Jassón W. More, la necesidad de superar esta concepción dicotómica, heredada de la Modernidad, para abordar la realidad de manera cosmológica, entendiendo las constantes y recíprocas (inter)relaciones entre lo humano y lo natural. Si bien este tipo de reflexiones críticas quedan muy bien reflejadas a través de un intenso repaso por algunas de las obras más influyentes de la ecología política (neo)marxista o socialista; quizás se echa de menos el haber incluido un repaso más profundo por las aportaciones ecofeministas que, desde los años ochenta, han trabajado en la deconstrucción de esa subjetividad androcéntrica y racionalista hegemónica, heredada de las primeras revoluciones científicas, puesto que quedan referidas de manera demasiado sucinta.

En un tercer y último bloque, se esbozan algunos estudios de caso centrados en temáticas que durante los últimos años han sido foco de preocupación, tanto en la disciplina de Relaciones Internacionales, como entre los actores internacionales más relevantes de la política medioambiental global. Se introducen, de este modo, algunas pinceladas sobre la relación que se ha construido entre el concepto de seguridad humana y seguridad medioambiental, y la relación de ésta en caso de eventos catastróficos naturales o en situación de crisis alimentaria. En estrecha vinculación con lo anterior, se plantean los principales matices y controversias relacionados con la emergente figura de los llamados refugiados climáticos. También hace lo propio en lo relativo a los llamados bienes comunes de la tierra o *commons*, como es el caso de la Antártida y su controvertida gestión intergubernamental a través del Tratado Antártico.

Como componente pedagógico añadido, el autor incluye al final de cada capítulo

un pequeño epígrafe con cuestiones para la reflexión, apuntando a la posible preparación de sesiones especializadas en cada una de las temáticas que se tratan en el libro. De tal modo, se convierte en una herramienta valiosa para aquellos docentes que deseen introducir la dimensión medioambiental en sus clases de Relaciones Internacionales —tanto a nivel teórico como a nivel práctico—, al tiempo que se comporta como un gran recurso para los estudiantes que estén interesados en introducirse en el estudio de estas cuestiones.

Se trata, en definitiva, de un gran aporte para la academia española de Relaciones Internacionales, especialmente útil para expandir el conocimiento disponible en castellano tanto sobre el desarrollo teórico de la teoría verde en la disciplina, como sobre las principales transformaciones institucionales de la realidad transnacional durante las últimas décadas. ●

Zákravský, J. (2021). *Cycling Diplomacy. Undemocratic Regimes and Professional Road Cycling Teams Sponsorship*. Peter Lang, 156 p.

FERNANDO GUTIÉRREZ-CHICO*

En las Relaciones Internacionales el concepto de poder sigue siendo clave. Así, los estados buscan nuevas alternativas para proyectar su imagen en el exterior. Una de ellas ha sido y sigue siendo el deporte. Si bien la relación de estas prácticas atléticas con la política ha sido cuestionada desde distintos ámbitos y sectores, cada vez son más los estudios que revierten tal argumento y remarcan la estrecha relación entre ambas variables. Enmarcado dentro de la denominada diplomacia deportiva, se concibe el uso del deporte, por parte de un actor, como instrumento de diplomacia pública o poder blando (*soft power*) a fin de conseguir una percepción positiva en el escenario internacional.

El presente libro profundiza aún más en este tipo de prácticas y se sumerge en el análisis de una estrategia tan novedosa académicamente, como infrecuente en las agendas políticas: la diplomacia del ciclismo (*cycling diplomacy*). Escrito por el Doctor Jiří Zákravský, docente e investigador de la University of West Bohemia (República Checa), la obra estudia el uso de equipos profesionales de ciclismo en ruta como herramienta para fortalecer la imagen exterior de un país mediante la financiación de sus líderes políticos. Concretamente, el foco se pone en la práctica ejecutada por las élites de cuatro estados (Kazajistán, Rusia, Bahrein y los Emiratos Árabes

Unidos), comúnmente considerados como no democráticos, y cómo esta podría llegar a ser una herramienta efectiva de diplomacia deportiva. El texto explora las actividades que estos cuatro países desarrollan dentro del pelotón profesional en relación al patrocinio de sus propios clubes. Se trata de una investigación descriptiva que busca abrir horizontes en el conocimiento de la materia a la par que suscitar nuevos interrogantes al respecto.

¿Bajo qué circunstancias se formaron estos equipos ciclistas y quién apoyó su formación? ¿Cómo trabajan estos equipos el simbolismo en relación a los estados que les patrocinan? ¿Reconocen los propios equipos, o sus representantes y donantes, que sirven como herramienta de diplomacia deportiva? ¿La retórica que emplean los equipos y sus representantes alude a la importancia del club dentro de las correspondientes sociedades de dichos países no democráticos? ¿Existe alguna controversia asociada a los equipos que pudiese arruinar su imagen y la imagen de los países cuyos líderes políticos les apoyan? ¿O tales controversias no existen y se asocia a los equipos con éxitos en los principales eventos ciclistas? Estas son las preguntas de investigación que guían el estudio de este libro estructurado en cinco capítulos.

* Fernando
GUTIÉRREZ-
CHICO,
Universidad
de Salamanca.
Contacto:
fgutierrezchico@
gmail.com

El primer capítulo, *Cycling Sponsorship as a Part of Foreign Policy*, aborda el concepto de poder y su transformación en las Relaciones Internacionales. Se hace énfasis en el poder blando (*soft power*) y cuál ha sido su vinculación con el deporte a través de una serie de ejemplos tradicionales y actuales. Como señala el autor, la diplomacia deportiva, si bien resulta un término de reciente cuño, es casi tan antigua como la diplomacia misma. Solo cabe pensar en el origen de las olimpiadas en la Grecia clásica y su función para con las distintas polis. Dentro de este análisis, se presta especial atención al patrocinio de los equipos como aplicación práctica de dicha estrategia. Específicamente, se resaltan las particularidades de la esponsorización en el mundo del ciclismo. Probablemente uno de los deportes donde antes se ligó la conexión equipo-marca comercial, no solo hace evidente la presencia de los logos en los maillots: tiene la singularidad de haber normalizado como nadie su inclusión en el propio nombre de las entidades.

El segundo capítulo, *Astana Pro Team*, inicia la serie de casos prácticos pesquisados. El título hace referencia a la escuadra kazaja del mismo nombre formado en 2006 bajo la presidencia estatal de Nursultán Nazarbáyev. Zákavský apunta los esfuerzos de Kazajistán por crear una imagen internacional del país asociada a la modernidad y el progreso, en oposición a la mezcla de clichés de distinto tipo y cuestionamientos políticos presentados en los medios occidentales. Subraya cómo el ciclismo se ha convertido en una de las partes integrales de un proceso estatal de *astanización* a través del cual proyectar el país sobre la base de su metrópolis y nueva capital, Astana. Igualmente, remarca el peso que ha jugado la figura internacional del exitoso ciclista Alexandre Vinokurov en dicha tarea. Financiado casi desde el inicio por empresas estatales, el autor nota cómo la pandemia

ha pasado factura a la formación, lo que ha abierto la puerta a fondos extranjeros que limitan la asociación total del equipo con el país. Esto también ha afectado al nombre de la entidad que en 2021 pasó a compartir espacio con el nuevo patrocinador (Premier Tech). Como indica Zákavský, no se trata de un asunto menor, ya que el simbolismo de la institución ha sido cuidado desde sus orígenes en una sistemática política por vincular emblemas, colores y nomenclatura a los del Estado kazajo.

El tercer capítulo, *Team Katusha*, se centra en el equipo ruso de idéntico nombre formado hacia finales de 2008. Zákavský subraya cómo este uso del deporte en Rusia difiere del resto de países analizados, toda vez que el gigante euroasiático bebe de las herencias soviéticas al respecto. Explica cómo la formación de esta entidad ciclista se enmarca dentro de una estrategia más amplia de diplomacia deportiva diseñada por el Kremlin con Putin a la cabeza. Y todo ello sin olvidar los escándalos que han salpicado al deporte ruso, con las sanciones por dopaje de estado como punta de lanza. El autor destaca al papel fundamental de Putin, así como sus conexiones con los principales oligarcas rusos involucrados en la financiación, para el posterior desarrollo del equipo. En términos simbólicos, Zákavský remarca un punto clave al señalar cómo el nombre del equipo se desmarca de apelativos próximos a la nomenclatura del país o de la capital. Por el contrario, se opta por un término mundialmente asociado a la cultura rusa.

El tercer capítulo, *Bahrain Merida/ Bahrain McLaren*, ocupa uno de los dos apartados centrados en el golfo Pérsico. Se enfoca en el equipo creado en 2016 en el Reino de Bahrain, inicialmente como Bahrain Merida y a partir de 2020 como Bahrain McLaren. Se trata del primer equipo ciclista profesional

con licencia *WorldTour* en Oriente Medio. El autor destaca su formación como parte de una estrategia más amplia del Estado bahreiní, en el que la reinante familia Al Khalifa ejerce una alta presencia en el deporte local. La figura de Sheikh Nasser bin Hamad Al Khalifa, según describe Zákřavský, resulta fundamental para comprender esta apuesta por el ciclismo. Su interés por el triatlón y su admiración por el ciclista italiano Vincenzo Nibali centraron los esfuerzos por desarrollar un equipo propio. Zákřavský, igualmente, comprueba cómo esta inmersión bahreiní en el ciclismo conjuga con los planes de estado para promocionar al reino en el exterior como un destino turístico y de negocios preferencial.

El cuarto capítulo, *UAE Team Emirates*, cierra los casos de estudio analizados. Se centra en el segundo de los apartados geolocalizados en Oriente Próximo. Específicamente, en el equipo, del mismo nombre al que alude el título del capítulo, formado en los Emiratos Árabes Unidos en la temporada 2016/2017. Zákřavský apunta cómo la estrategia seguida desde Abu Dabi/Dubái se enmarca en una línea continuista con el patrocinio de equipos o eventos internacionales iniciada en otros deportes. Ejecutada a través de empresas estatales, la relación de la entidad con las familias reales gobernantes se manifiesta no solo a nivel de gestión, sino también simbólico. El autor destaca la importancia del nombre y los colores del logo, así como en el maillot, tras la configuración del club, lo que se traduce en una promoción constante del país a nivel global.

La relación entre el deporte y la política, como se puede observar en este libro, es mucho más estrecha de lo que popularmente se piensa. En el siglo XXI, la diplomacia deportiva se ha convertido en un importante elemento a través del cual los estados buscan fortalecer su posición en el escenario internacional. En el caso de

regímenes no democráticos, como los vistos en esta obra, el uso de esta herramienta de poder blando se vuelve, si cabe, más notoria. Las distintas actividades de patrocinio van más allá de una inversión motivada por la pasión al ciclismo, en particular, y al deporte, en general. La interrelación entre los equipos y los estados que los financian se supedita a los intereses de los segundos. En ese caso, merece la pena preguntarse cómo se resignifica la imagen de estos en el caso de que los clubes ciclistas se conviertan en referencias deportivas de éxito. ●



Bevins, V. (2021). *El método Yakarta. La cruzada anticomunista y los asesinatos que moldearon nuestro mundo*. Capitán Swing, 402 p.

CARLOS ESCRICH VELÁZQUEZ*

El método Yakarta. La cruzada anticomunista y los asesinatos que moldearon nuestro mundo es una obra escrita por Vincent Bevins, periodista de origen estadounidense que ha trabajado como corresponsal en Latinoamérica y el Sudeste Asiático para diversos medios.

Operación Yakarta fue el nombre que recibió la estrategia de Estados Unidos (EEUU) para apoyar e instigar la lucha violenta contra el comunismo en países como Indonesia, Brasil o Guatemala. Lo que en un principio se concibió como una estrategia para mantener a las fuerzas de la izquierda bajo control, terminó evolucionando en una estrategia mucho más violenta implementada en diversos países del Sur Global con el objetivo de erradicar el comunismo y a los comunistas de la faz de la Tierra.

En el primer capítulo, *Una nueva era estadounidense*, se expone cómo las bases del sentimiento anticomunista emanaban de la defensa de las libertades individuales por parte de los estadounidenses y fue un elemento clave a la hora de entender las dinámicas de la Guerra Fría en el Sur Global. Otro elemento destacable fue la tardía llegada de EEUU al reparto colonial, lo que propició el desarrollo de una estrategia para conseguir crear su propia área de

influencia que tomó el anticomunismo como elemento vertebrador. La lucha por la creación de esta área de influencia resultó en la configuración de dos polos ideológicos opuestos y el surgimiento de un tercer grupo de carácter anticolonial e independiente que terminó conformando el movimiento del tercer mundo, que buscaba mantener una relación amistosa tanto con Washington como con Moscú. Sin embargo, esta configuración no cuadraba con la concepción del sistema internacional diseñado por las grandes potencias.

Así pues, el segundo capítulo, *Indonesia independiente*, y el tercero *Apretar las tuercas, bombardear las islas*, exponen el inicio de la injerencia estadounidense en Indonesia en 1967 y la violencia ejercida contra todo elemento o persona vinculada con el ideario comunista terminó por caracterizar su modelo de política exterior en varias regiones del mundo. La política exterior estadounidense en el tercer mundo materializada a través de la Operación Yakarta se articuló de manera diferente en distintos puntos del globo fruto de la especificidad de cada caso. En el caso de Indonesia, su postura como líder del Movimiento de los No Alineados estuvo especialmente marcada por la creación de una identidad nacional basada en los principios de la *Pancasila*; creencia en Dios, justicia y civilización, unidad indonesia, democracia

* Carlos
ESCRICH
VELÁZQUEZ,
Universidad
Autónoma de
Madrid. Contacto:
carlos.escrich98@
gmail.com

y justicia social. Estos principios fueron la base de una ideología diferenciada de carácter anticolonial que permitió a la Indonesia de Sukarno ser la precursora del Movimiento de los No Alineados. Sin embargo, tras la Conferencia de Bandung, EEUU determinó que, debido a las capacidades de organización y movilización del Partido Comunista Indonesio (PKI) su aparente neutralismo constituía una amenaza. En Indonesia, el PKI era una organización muy disciplinada y eficaz, y que contaba con un amplio apoyo entre la población, por lo que EEUU temía que ganaran las elecciones. Por otro lado, al amplio apoyo popular se sumaba el hecho de que la izquierda indonesia consideraba a EEUU como un obstáculo para el desarrollo de la nación, ya que tenían sospechas fundadas de los estadounidenses estaban detrás del aumento de la conflictividad social. En este contexto, los constantes esfuerzos por parte del Gobierno estadounidense por aplicar en Indonesia la estrategia del palo y la zanahoria fueron infructuosos, lo que derivó en un cambio de estrategia por parte del Gobierno de Eisenhower.

El cuarto capítulo, *Una alianza para el progreso*, narra cómo a finales de los años sesenta, la situación de Indonesia se caracterizaba por un equilibrio entre las fuerzas comunistas y el ejército gestionado por la figura de Sukarno, cuyo objetivo era establecer una democracia dirigida en el país. Este equilibrio se vio alterado cuando Washington estableció como parte de su política exterior la necesidad de dotar de un mayor poder e influencia al ejército en el tercer mundo como una forma de enfrentarse al comunismo.

El quinto capítulo, *Brasil ida y vuelta*, aborda la situación de Brasil, que era considerado por EEUU como la llave de América del Sur, por lo que siempre estuvo

interesado en mantener su influencia a través de la composición de gobiernos afines. Para ello, los estadounidenses buscaron frenar el programa socialista del presidente João Goulart, quien buscaba mantener una actitud no confrontacional y al mismo tiempo ganar más influencia en el Sur. Del mismo modo que en Indonesia, en Brasil EEUU comenzó un programa para destituir a Goulart a través del fortalecimiento del ejército y de otros elementos anticomunistas en posiciones de poder. De este modo, auspiciadas por EEUU, las oligarquías anticomunistas se organizaron para dar un golpe de estado que resultó en la instauración de un nuevo régimen derechista que se vio beneficiado de la concesión de ayudas económicas estadounidenses. Los respectivos cambios de régimen caracterizados por elementos fuertemente anticomunistas propiciaron que Brasil e Indonesia comenzaran a trabajar para modelar un entorno regional que fuera favorable a EEUU. De este modo, a partir de los setenta Brasil comenzó a intervenir en toda América del Sur instaurando regímenes en su propio entorno que también atendían a los intereses de Washington.

El sexto capítulo, *El movimiento 30 de septiembre*, aborda cómo la reducción de la ayuda económica de EEUU, aunada al establecimiento de relaciones por parte de Sukarno con el régimen de Ho Chi Minh derivó en una actitud pública más antiestadounidense por parte de Sukarno. En este contexto se produjo una purga dentro del ejército indonesio alegando que existían sectores dentro del ejército que querían dar un golpe de estado. Los comunistas fueron acusados de ser los autores de la purga para intentar hacerse con el poder y la situación culminó con el establecimiento de Suharto, un general derechista, en el poder y con la creación de una narrativa que demonizaba a los comunistas por haber intentado subvertir

el orden vigente. Más adelante en el libro se describen situaciones con un *modus operandi* similar en Brasil o Filipinas. Otro ejemplo destacable es el que se muestra más adelante en el noveno capítulo, *Yakarta viene, cambio de paradigma*, donde se narra cómo el ministro de defensa de Ferdinand Marcos fingió un atentado contra su vida del que se culpó a los comunistas.

Volviendo donde lo habíamos dejado, el séptimo capítulo, *Exterminio*, narra cómo tras el golpe de estado de Suharto, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) colaboró estrechamente con el nuevo régimen en el establecimiento de un programa de detenciones, desapariciones y asesinatos en masa de simpatizantes con el Partido Comunista Indonesio. Esta coyuntura propició la radicalización de la sociedad indonesia y que el Partido Comunista Indonesio dejara de ser un elemento de poder relevante a nivel social. De este modo, la estrategia de EEUU consiguió debilitar al Partido Comunista y establecer vínculos fuertes con el ejército para propiciar la construcción de un estado anticomunista. Este hecho cambió drásticamente la posición de Indonesia en el marco internacional, que pasó de ser una voz neutral abanderada del antiimperialismo a un cómplice de EEUU. Otro impacto a nivel internacional de la caída de Sukarno en Indonesia fue propiciar que el régimen de los Jemeres Rojos se decantase por la vía armada para hacerse con el poder. Finalmente, el éxito de la Operación Yakarta en Indonesia para acabar con el comunismo dio lugar a la imitación de estas políticas de desestabilización y eliminación de la disidencia comunista en otras partes del mundo.

El octavo capítulo, *Otras orillas*, narra la Operación Limpieza de EEUU en Latinoamérica y la financiación estadounidense de la candidatura de Eduardo Frei en Chile. Posteriormente hace un repaso

por el derrumbamiento de la izquierda a nivel mundial con ejemplos como Ghana y Taiwán. El noveno capítulo, *Yakarta viene, cambio paradigma*, expone cómo evolucionó la situación de Europa durante la Guerra Fría, con la condonación de la deuda a Alemania Oriental y la transigencia estadounidense por el acercamiento de algunos países europeos a la socialdemocracia y el comunismo.

El décimo capítulo, *Regreso a América Central*, aborda cómo en Brasil continuó la lucha anticomunista y derivó en la intervención en otros países como Chile o Bolivia. Posteriormente la Operación Condor que facilitaba el intercambio de información entre Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay con el objetivo de crear un entramado que facilitase la eliminación de los comunistas se extendió a América Central. Además de la Operación Condor, la región experimentó el surgimiento de grupos terroristas de extrema derecha que propiciaron el estallido de la violencia en toda la región.

Los últimos dos capítulos: *Campeones del mundo y ¿Dónde están hoy?, ¿Dónde estamos?*, hacen un resumen de las principales conclusiones acerca del impacto de la Operación Yakarta en el mundo. Entre las principales lecciones que extrae el autor de su análisis de la actuación estadounidense durante la Guerra Fría encontramos la aseveración de que EEUU ya era una potencia expansionista y agresiva antes de la Guerra Fría y que continuó siéndolo después de la caída de la Unión Soviética (URSS). Por otro lado, el desarrollo del conflicto supuso un cambio de carácter estructural que acrecentó las desigualdades entre los países que habían pertenecido a la órbita comunista y los que pertenecieron a la órbita capitalista una vez terminado el conflicto. El autor concluye que el afianzamiento de la americanización a lo ancho y largo del planeta tuvo lugar gracias

a los programas de asesinatos inspirados en la Operación Yakarta indonesia, poniendo de manifiesto el fracaso de la revolución pacífica.

De este modo, la cruzada anticomunista supuso la destrucción de posibilidades alternativas al desarrollo del planeta y la imposición violenta de una única forma de entender el mundo. Esta visión de la narrativa única hizo que en Indonesia el silenciamiento de las atrocidades de la Operación Yakarta fuese una condición imprescindible para que el despegue del sector turístico en los años venideros a los asesinatos en masa fuese viable. Es más, la existencia del denominado Museo de la Traición Comunista en Yakarta es un claro ejemplo de la victoria de la retórica anticomunista y el refuerzo de la narrativa de que el Partido Comunista Indonesio fue un partido que traicionó a su propia nación, perpetuando la lucha ideológica que dio lugar a uno de los momentos más oscuros de la historia reciente. ●

Aldecoa, F. y Guinea Llorente, M. (Eds.) (2023). *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023: propuestas desde la sociedad civil*. Editorial Catarata, 592 p.

HUGO NEVES PÉREZ*

El Consejo de la Unión Europea, o también denominado únicamente como Consejo, es una de las siete instituciones de la Unión Europea. Fue creado en 1958, a partir del Tratado de Roma de 1957, y está compuesto por los ministros de los Gobiernos de los estados miembros, reunidos para debatir, modificar y adoptar medidas legislativas y coordinar políticas. Cada ministro tiene competencias para asumir compromisos, en nombre de su Gobierno, en relación con las actuaciones acordadas, en las reuniones, según cada ámbito competencial —se suelen organizar entre setenta y ochenta reuniones al año, aproximadamente—. La presidencia se le asigna a un estado diferente durante un periodo de seis meses, denominada presidencia rotatoria. Además, a partir del Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, los estados que ejercen la presidencia rotatoria se vinculan en grupos de tres, denominados *tríos*, con el objetivo de diseñar a largo plazo, dieciocho meses, un programa común de temas y asuntos que deberá de tratar el Consejo de la Unión en sus reuniones.

España tiene previsto asumir la presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023, del 1 de julio al 31 de diciembre, conformado el trío junto a Bélgica, que ocupará el primer semestre de 2024 —comenzará en enero y terminará en

junio—, y Hungría, que ocupará el segundo semestre de ese mismo año —de julio a diciembre—. Además a España, al igual que a Bélgica y Hungría cuando les llegue su turno, le corresponderá presidir nueve de las diez formaciones del Consejo —excepto la de Asuntos Exteriores que es competencia del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, actualmente, Josep Borrell— y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER I y II). En este mismo sentido, se espera la participación de un gran número de Comunidades Autónomas en todo el proceso, con el objetivo de dar un equilibrio de representación regional de España y, por ende, acercar la Unión Europea a la ciudadanía, y a la riqueza cultural de las distintas regiones que la conforman.

La importancia del inicio de este trío de presidencias, a partir de la española, es la base de la obra reseñada. En este caso, el libro recoge todos los retos a los que se enfrentará España durante su presidencia del Consejo de la Unión Europea. La obra se estructura en ocho partes que van desde el análisis histórico de las cuatro anteriores presidencias hasta las propuestas que puede aplicar España para intentar solucionar, o por lo menos paliar, la gran multitud de cuestiones y problemáticas a los que se enfrenta la Unión Europea —tanto en su ámbito interno como externo—.

* Hugo NEVES PÉREZ,
Universidad Complutense de Madrid (UCM).
Contacto:
hneves@ucm.es

Este libro incide, en gran medida, en el desarrollo de las cuatro presidencias españolas previas, llevando a cabo un análisis diacrónico y comparado sobre sus objetivos, sus propuestas y sus resultados. Según los principales autores del libro, el ejercicio de los tres primeros semestres —1989, 1995 y 2002— recibieron muy buenas críticas, mientras que la presidencia de 2010 parece que las sensaciones no fueron demasiado positivas, “basándose en que España cumplió con su función, pero tampoco aportó ninguna propuesta particularmente aclamada”. En cambio, en esta ocasión, España tiene la posibilidad de dar un giro trascendental, y “lograr que los intereses europeos se alineen con los intereses españoles”. Además, “durante la presidencia del Consejo el estado miembro tiene la capacidad de señalar como prioritarios los ámbitos en los que considera que deberían concentrarse mayores esfuerzos”; según el programa de la presidencia española, y lo relatado a lo largo de toda la obra, esos retos de interés serían: la transición ecológica, la transformación digital, la agenda social, las consecuencias políticas y económicas de la guerra en Ucrania, la autonomía estratégica, el déficit democrático de las instituciones de la Unión Europea, la puesta en marcha de una convención para reformar y analizar los tratados originarios, el refuerzo de la política de vecindad en el Mediterráneo y los Balcanes, las relaciones con Latinoamérica en el ámbito geopolítico y, además, iniciar la preparación para las elecciones al Parlamento Europeo, que se llevarán a cabo en mayo de 2024, y de cuyos resultados dará lugar a la conformación de la nueva Comisión Europea para el periodo 2024-2029.

A lo largo de los últimos años, la presidencia de turno ha desempeñado un papel coordinador en la gestión de las distintas crisis, facilitando “la reacción ordenada y de unidad europea”, ya que cada presidencia

debe contar con la suficiente flexibilidad para adaptarse a la respuesta que se debe dar en cada momento. En este caso, España, en sus presidencias, suele cumplir una *función de coordinación*. Esto quiere decir que se encarga de heredar propuestas de semestres anteriores, ocupándose de que culminen, o adopta las directrices de otras instituciones de la Unión Europea. Esto se contrapone a la denominada *función de iniciativa* que consiste en un ejercicio de presidencia más proactivo y con un catálogo de propuestas propias más extenso. En este sentido, España se enfrenta a la tesitura de si continuar manteniendo esta actitud coordinadora o, por el contrario, reorientar la intencionalidad de su presidencia.

Aunque España se enfrenta a una presidencia en un momento excepcional de la Unión Europea, sobre todo en su plano geopolítico por la guerra en Ucrania y, además, pertenece al último trío de esta legislatura —2019-2024—; aún tiene la capacidad para aplicar una presidencia proactiva que fije grandes reformas en las agendas de las distintas corporaciones que conforman el Consejo de la Unión Europea. En especial, y desde la visión euromediterránea que tiene España, una de las principales medidas que se quieren aplicar para mejorar la integración europea, es desbloquear el Pacto Migratorio Europeo; el punto negro de la integración europea, ya que los estados miembros han sido incapaces de poner en marcha una política migratoria común que sea comprehensiva, global y acorde con los valores de la Unión Europea. Por otra parte, otro elemento esencial de la agenda de la presidencia española es trabajar en reforzar los lazos y vínculos con el Sur Global, es decir, buscar apoyos y respaldos en zonas como Latinoamérica o el Mediterráneo, siempre desde posiciones humildes y que permitan saber qué es lo que quieren esos estados, y qué esperan de la Unión Europea. Por último, se podrían añadir otras medidas

o proyectos relevantes que puede llegar a aplicar España durante este período, que están vinculados con los retos a los que se enfrenta comentados anteriormente, como por ejemplo: trabajar en reforzar la dimensión democrática de la Unión Europea, reforzar el papel de la sociedad civil europea en la toma de decisiones, contribuir a la puesta en marcha de un proceso de reforma de los tratados, reforzar el modelo económico de la Unión Europea, desarrollar el modelo social europeo, avanzar en la autonomía estratégica y gestionar la guerra para preparar la paz.

En definitiva, el libro *Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023: propuestas desde la sociedad civil* es un análisis pormenorizado, completo y con un público objetivo, primordialmente, de carácter académico. Así, esta obra puede servir de base para un trabajo de investigación o, por lo menos, como guía de evaluación de los objetivos, medidas y ámbitos que España puede desempeñar en esta quinta presidencia. Un estudio escrito por cincuenta colaboradores, del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, que contribuyen a crear un análisis holístico de los retos y vicisitudes a los que se tendrá que enfrentar España en el ámbito europeo en esta segunda mitad del año 2023. Gracias a esta obra, documentada y detallada, se identifican las claves de una presidencia española que quiera forjar una Europa más eficaz, social e influyente en el mundo. ●



POLÍTICA EDITORIAL • EDITORIAL POLICY

Enfoque y alcance

Relaciones Internacionales es una revista de la Universidad Autónoma de Madrid (España) que se publica cuatrimestralmente en formato electrónico. Tiene como objetivo fomentar el estudio y los debates académicos en torno a la compleja realidad internacional desde un enfoque interdisciplinar, mostrando especial interés por aquellas aproximaciones teóricas que, desde la disciplina de Relaciones Internacionales, inciden en la necesidad de desarrollar un relato “situado” de las historias, en plural, de las relaciones internacionales, pasadas y contemporáneas, así como por aquellos enfoques teóricos que abogan por analizar, entre otros múltiples factores, el papel de las ideas, los discursos y las identidades en la conformación de las estructuras de poder internacionales.

Desde la creación de la revista en el año 2005 en el marco del Grupo de Estudios Internacionales (GERI-UAM), el principal objetivo ha sido extender y divulgar la literatura académica especializada en relaciones internacionales —especialmente la desarrollada por la Teoría de Relaciones Internacionales— en los entornos profesionales y académicos de habla castellana, para acercar esta literatura —en su mayoría anglosajona— a una creciente comunidad hispanohablante de casi 500 millones de personas a nivel global (cuya lengua es oficial en más de veinte países de todo el mundo). Con ello, se pretende internacionalizar la disciplina, haciéndola llegar también en su lengua materna a esta enorme comunidad lingüística, y es por este motivo por el que la revista se publica desde su origen íntegramente en lengua castellana.

Esta circunstancia ha coadyuvado a que la publicación se haya constituido como un referente de la literatura especializada en relaciones internacionales en este idioma, llegando a ser galardonada en 2019 con el Sello FECYT (Fundación Española de Ciencia y Tecnología), que distingue a *Relaciones Internacionales* como una de las mejores revistas del panorama académico español. Con ello, fueron reconocidas la creciente relevancia investigadora y la trascendencia académica que ha adquirido la publicación, principalmente en el ámbito iberoamericano, a lo largo de la última década y que, en los últimos años, está permeando también publicaciones de relevancia global en lengua inglesa.

A través de los artículos y otras de sus secciones, la revista ofrece tanto aportes originales e inéditos de investigadoras e investigadores de todo el globo, como también traducciones inéditas de textos clásicos de las *Relaciones Internacionales* al castellano, aportando y

Focus and Scope

Relaciones Internacionales *Relaciones Internacionales* is a journal of the Universidad Autónoma of Madrid (Spain) which is published electronically every four months. Its objective is the promotion of the study and the academic debates that surround the complex international reality, and to do so from an interdisciplinary perspective. It shows special interest in those theoretical approaches that, from the discipline of International Relations, emphasize a need to develop a “situated” account of the histories, in plural, of international relations, past and contemporary, as well as those theoretical approaches that advocate analysing among other things: the role of ideas, discourses, and identities in the configuration of international structures of power.

From the creation of the journal in 2005, within the framework of the Grupo de Estudios Internacionales (GERI-UAM), the main objective has been to extend and disseminate the specialist academic international relations literature —especially the one developed in the theory of international relations— in the professional Spanish speaking academic setting. Moreover, it is to bring this literature —for the most part, Anglo-Saxon— to a growing Spanish speaking community of almost 500 million people globally (of which Spanish is the official language in more than twenty countries around the world). Thus, the internationalization of the discipline is sought by reaching out to this enormous linguistic community in their mother tongue, and it is for this reason that the journal has been published since its inception in Spanish.

This orientation has contributed to the publication having been constituted as a reference in the specialist international relations literature in Spanish, being awarded in 2019 with the certification of FECYT (Spanish Foundation of Science and Technology), which distinguishes *Relaciones Internacionales* as one of the most significant journals in the Spanish academic panorama. Thus, throughout the last decade, the growing research relevance and academic significance that the publication has acquired, mainly in the Ibero American context, has been recognized. In addition, in recent years, publications of global relevance for the English speaking literature are also being disseminated.

Both through the articles and in the other sections, the journal offers original and unpublished contributions from researchers all over the globe, as well as unpublished translations of classic international relations texts into Spanish. This helps to produce and spread the different

difundiendo enfoques, herramientas y conocimientos teóricos de relaciones internacionales en este idioma. De este modo, la publicación enriquece la reflexión sobre la disciplina en la comunidad académica de habla hispana, y conecta internacionalmente las producciones académicas sobre relaciones internacionales del mundo anglosajón y del ámbito hispanohablante en este campo del conocimiento.

Relaciones Internacionales publica tres números anualmente (febrero, junio y octubre) de los que dos de ellos suelen tener forma de dossier monográfico, mientras el tercero es de tema libre, al objeto de dar cabida a todos los trabajos que llegan regularmente a la revista de manera independiente..

Envío de manuscritos

Directrices para autores/as

Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos. Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación”. Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante email.

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El envío no ha sido publicado previamente ni se ha enviado previamente a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al / a la editor/a).
2. El fichero enviado está en formato Microsoft Word, RTF, o WordPerfect.
3. El texto sigue las normas de edición y formato mostradas anteriormente.
4. Las referencias a páginas web contienen las fechas de visita de las mismas y siguen el formato señalado en el libro de estilo.
5. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en el [Manual de Estilo](#).

approaches, tools and theoretical knowledge of international relations to this language. In this way, the publication enriches the reflection on the discipline in the Spanish speaking academic community. Moreover, it connects, internationally, the academic production in the field of international relations emanating both from the Anglo-Saxon and Spanish speaking worlds.

Relaciones Internacionales publishes three editions annually (February, June and October). Two of these are normally in monographic format, while the third is open, with a view to making space for all of the varied contributions which arrive regularly to the journal.

Online Submissions

Author Guidelines

To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes. To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the “Style Guide” and the “Evaluation Manual”. If you need more information, do not hesitate to contact us by email.

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. The submitted article has never been published before nor sent to another journal.
2. The submitted file is in Word, RTF or WordPerfect format.
3. The submitted article follows the style and format rules mentioned above.
4. References to webpages have information about the visit date and follow the rules indicated in the Style Guide.
5. The submitted article suits bibliographic requirements indicated in the [Style Guide](#).
6. If your submissions is related to a peer reviewed section, please check that there's no personal data on the text or the document properties.
7. If your submission is a Dialogue, please check

6. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse de no indicar en el cuerpo del artículo, ni en las propiedades del documento, su nombre, apellidos u otros datos personales.
7. Si está enviando un review essay asegúrese de que trata máximo de tres libros. Si está enviando una reseña, asegúrese que el libro no tenga más de tres años de antigüedad.

Aviso de derechos de autor/a

Aquellos/as autores/as que publiquen en Relaciones Internacionales, aceptan los siguientes términos:

- Las/os autoras/es conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cuál estará simultáneamente sujeto a la [Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).
- Las/os autoras/es podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada (p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.
- Se permite y recomienda a las/os autoras/es difundir su obra a través de Internet (p. ej.: en archivos telemáticos institucionales o en su página web) antes y durante el proceso de envío, lo cual puede producir intercambios interesantes y aumentar las citas de la obra publicada.
- Las/os autoras/es son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir material (texto, imágenes o gráficos) de otras publicaciones y de citar su procedencia correctamente.
- Relaciones Internacionales no cobra a las/os autoras/es ninguna tasa por presentación o envío de manuscritos ni tampoco cuotas por la publicación de artículos.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).

Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

it's from no more than three books. If your submission is a review, please check the book is less than three years older.

Copyright Notice

Those authors who publish in this journal accept the following terms:

- The authors will retain their copyright and guarantee the journal the right of first publication of their work, which will be simultaneously subject to the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International License](#).
- The authors may adopt other non-exclusive licensing agreements for the distribution of the published version of the work (eg, deposit it in an institutional telematic file or publish it in a monographic volume) as long as the initial publication in this journal is cited.
- The authors are allowed and recommended to spread their work through the Internet (eg in institutional telematic files or on their website) before and during the submission process, which can produce interesting exchanges and increase the citations of the published work (See [The effect of open access](#)).
- The authors are responsible for obtaining the appropriate permissions to reproduce material (text, images or graphics) of other publications and to quote their origin correctly.
- Relaciones Internacionales does not charge the authors for the submission of manuscripts or its publication. This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](#) license.

Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.

Políticas de sección

Artículos

Relaciones Internacionales admite la presentación de artículos **inéditos** y **originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales.

Aunque cada uno de sus números gira en torno a un tema específico, no se trata de monográficos. El objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre un tema propuesto que domina el número pero reservando siempre un porcentaje de los contenidos a textos que abordan otros temas. Éstos, aunque aparentemente alejados de la temática dominante, en muchas ocasiones proporcionan herramientas de análisis que pueden resultar complementarias para el análisis.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✓ Evaluado por pares

Fragmentos

Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Ventana Social

Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista, pero se aceptan formatos novedosos, tales como exposiciones de fotos, documentos, etc.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Diálogos

Esta sección consiste en un ensayo sobre una temática similar y, en principio, en consonancia con el tema central del número. Los Diálogos serán de un máximo de cuatro libros, y al menos uno de ellos tendrá un máximo de tres años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Section Policies

Articles

Relaciones Internacionales admits the presentation of **unpublished** and **original** articles that deal with the field of International Relations.

Whilst individual issues are based on specific topics they are not monographic. The objective is to publish content that offers a diverse range of analysis regarding the proposed topic yet at the same time allow space for texts that discuss other subjects. This is because themes that are apparently unrelated often provide complementary tools to analyse the main issue at hand.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✓ Peer Reviewed

Fragments

One of the main objectives, when the project was launched, was to translate classic International Relations texts into Spanish. In doing so it aimed to provide a resource for the Spanish speaking academic community and enrich discussion about International Relations. This section is intended for this purpose.

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Snapshot of Society

This is a space where international relations theory leaves the margins of the academy, to get in contact with social actors who generate a reflection in their day-to-day work. In general, it has an interview format, but all kind of new formats are accepted (such as photo exhibitions, documents, etc).

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Dialogues

This section consists of an essay in line with the central theme of the number. The Dialogues will handle a maximum of four books, and at least one of them will be three years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Reseñas

Las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Firma invitada

Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no necesariamente cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

Proceso de evaluación por pares

Relaciones Internacionales admite la presentación de artículos, reviews-essays y reseñas **inéditos y originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales. Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos de manera transparente.

Los artículos, reseñas y review essay enviados a la redacción de la revista se someterán a en primer lugar a un proceso de revisión interna por parte del Comité de Redacción de la Revista. En una reunión cerrada, será debatido:

- En el caso de los artículos, la aceptación o el rechazo de la propuesta del manuscrito y su consiguiente envío a un segundo procedimiento de evaluación externa y anónima en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación;
- En el caso de los Diálogos y reseñas, se decidirá de manera interna sobre su aceptación o rechazo para publicación.

En el segundo proceso de evaluación, los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones a las/os autoras/es, e incluso rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Los evaluadores podrán: rechazar la publicación, aceptarla con correcciones mayores, aceptarla con correcciones menores, o aceptarla. Las posibilidades son:

Reviews

Reviews must be from books no more than two years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Guest Author

Articles written by authors specialized in the specific issue of the number will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. They are articles that do not necessarily meet the style requirements (extension, originality, etc.) but that are of interest to the journal because of their authorship.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

Peer Review Process

Relaciones Internacionales admits the presentation of **unpublished** and **original** articles, Dialogues and reviews that deal with the field of International Relations. To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes.

Papers, reviews and Dialogues sent to *Relaciones Internacionales* will first undergo a process of internal review by the Editorial Team and Board. Once assessed, they will be discussed at a meeting of the Editorial Team:

- for articles and Dialogues the Editorial Team will make a decision to the appropriateness of submitting manuscripts to external double blind peer review process, which will determine their value for publication;
- for reviews, the Editorial Team will make a decision to their publication.

Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. Referees may: refuse publication, accept publication conditioned to major corrections, accept publication conditioned to minor corrections, or accept direct publication. Possibilities are:

- Double rejection: the manuscript will not be published and the author will be informed.
- One rejection and one acceptance with major corrections: a third evaluation is requested. If

- Doble rechazo: se decide no publicar el artículo y se informa al autor.
- Rechazo y aceptación con correcciones mayores: se pide una tercera evaluación. Si esta tercera evaluación recomienda el rechazo, se decide no publicar el artículo y se informa al autor. En caso contrario, su resultado sustituye a la evaluación que rechazaba la publicación.
- Doble aceptación con correcciones mayores / una aceptación con correcciones mayores y otra con correcciones menores: para su publicación el autor debe aceptar e introducir los cambios sugeridos por los evaluadores. Una vez realizados los cambios, se remite el nuevo texto a los evaluadores para su consideración y decisión final. En caso de que al menos un evaluador indique de nuevo la necesidad de cambios mayores, se decidirá la no publicación del artículo y se informará al autor. En caso contrario, se remitirá de nuevo el manuscrito al autor para que introduzca los últimos cambios menores y una vez devuelto pasará al proceso de edición para su publicación.
- Doble aceptación con cambios menores: se envía al autor para que introduzca los cambios. Una vez devuelto el manuscrito a la redacción, pasa directamente al proceso de edición para su publicación
- Doble aceptación: se decide su publicación, se informa al autor y pasa al proceso de edición para su publicación

A partir del envío del resumen del artículo propuesto para el número específico, el proceso general de evaluación tiene un tiempo aproximado de:

- Artículos: 6-9 meses.
- Diálogos 2-3 meses.
- Reseñas: 1-2 meses.

Los Diálogos serán de un máximo de tres libros y las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad. Los requisitos de edición y evaluación exigidos por Relaciones Internacionales para la aceptación de artículos están plasmados en el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación” de la revista, disponibles en su web.

La revista cuenta, además, con las siguientes secciones extraordinarias:

- Firma invitada: Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin

this third evaluation recommends rejection, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, third evaluation decision will replace the rejected publication evaluation.

- Double acceptance with major corrections / acceptance with major corrections and acceptance with minor corrections: in order to be published, the author should accept and implement in his paper/review changes suggested by reviewers. The paper/review will be then sent again to the referees for their consideration and final decision. If one of the referees considers again that the paper/review needs major changes, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, the manuscript will be sent back to the author to introduce latest minor changes and then will go through edition process for his publication.
- Double acceptance with minor changes: the manuscript will be published, but the paper/review will be sent to the author in order to make needed changes. Once returned, the manuscript will go through edition process for his publication.
- Double acceptance: the manuscript will be published and the author will be informed. The manuscript will go through edition process for his publication.

External double blind peer review process estimated resolution time:

- Papers: 6-9 months.
- Dialogues: 2-3 months.
- Reviews: 1-2 months.

Dialogues will be of a maximum of three books and the books reviewed must not be older than two years old. The editing and evaluation requirements demanded by Relaciones Internacionales for the acceptance of Dialogues are reflected in “Style Guide” and the “Evaluation Manual” of the Journal, available on our website.

The journal also has the following extraordinary sections:

- Guest author: Articles written by specialists on the specific subject of the issue will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. These are articles that do not meet the writing requirements (length, originality, etc.) but are of interest to the journal due to their authorship.

necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- **Fragments:** Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.
- **Ventana social:** Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista.

Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el [“Manual de Estilo”](#) y el [“Manual de Evaluación”](#). Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

Frecuencia de publicación

Relaciones Internacionales se publica tres veces al año, es decir, un volumen cada cuatro meses. No se añaden contenidos a los números progresivamente.

Política de acceso abierto

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente las investigaciones al público apoya a un mayor intercambio de conocimiento global.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#). Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



- **Excerpts:** One of the main objectives with which the project of *Relaciones Internacionales* began was to translate into Spanish those texts considered classic by specialists, to provide tools to the Spanish-speaking academic community that enrich reflection on international relations. This section is intended for this purpose.
- **Dialogues:** It is a space in which the theory of international relations leaves the margins of the academy, to see the social actors who also generate reflection in their work. It has usually an interview format.

To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the [“Style Guide”](#) and the [“Evaluation Manual”](#). If you need more information, do not hesitate to contact us by [email](#).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

Publication Frequency

Relaciones Internacionales is published every four months at once. No new content is added between issues.

Open Access Policy

This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#) license. Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.



Estadísticas

Estadísticas de Relaciones Internacionales (1699-3950). Período 2016 - 2018.

Como ha quedado reflejado en el apartado correspondiente, el doble proceso de evaluación llevado a cabo por *Relaciones Internacionales* impide generar a través de nuestro OJS una estadística que refleje el proceso interno de aceptación y rechazo de propuestas de cada número llevado a cabo conjuntamente por el Consejo de Redacción de la revista y los coordinadores de número.

En este sentido, el sistema OJS de *Relaciones Internacionales* considera únicamente los artículos que han superado el proceso de revisión interna por parte de la redacción de la Revista y han sido sometidos a una doble evaluación externa y anónima:

- Nivel de aceptación de manuscritos: 70 %;
- Nivel de rechazo de manuscritos: 30 %.

Código ético

La revista *Relaciones Internacionales (1699-3950)* tiene un Código Ético que se puede consultar [aquí](#).

Identificador de objeto digital (DOI)

A partir del año 2017 (número 34), la revista *Relaciones Internacionales* adoptó el uso de identificador de objetos digitales (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. Tal identificador es asignado a firmas invitadas, artículos, fragmentos y aquellas ventanas sociales aprobadas por su alta calidad por el Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

Stats

Relaciones Internacionales Journal Statistics (1699-3950). Period 2016 - 2018.

As it has been reflected in the corresponding section, due to the double evaluation process carried out by the *Relaciones Internacionales Journal*, the OJS automatic statistic do not reflect the first proposal's acceptance and rejection process made jointly by the Editorial Board and each issue's coordinators.

In this sense, our OJS' automatic statistics consider only the articles that have successfully overcome the first internal review process, and have been submitted to an external double blind peer review process:

- Submitted articles acceptance rate: 70 %;
- Submitted articles rejection rate: 30 %.

Publication Ethics

The *Relaciones Internacionales Journal (1699-3950)* has his own Ethical Code (to be consulted [here](#)).

Digital Object Identifier (DOI)

From 2017 (No. 34), the *Relaciones Internacionales Journal* adopted the use of the digital object identifier (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. This identifier is assigned to sections articles, fragments, and those snapshot of society's publications approved for their quality by the Publications Service of the Autonomous University of Madrid.

ÍNDICES • INDEXES

Índices, repositorios, buscadores, etc. en los que está la Revista:
Relaciones Internacionales is indexed by (indexes, repositories and databases):



NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.

- **Nº1** - “Nuevos Vientos Teóricos, nuevos fenómenos políticos”
- **Nº2** - “Feminismo y Relaciones Internacionales”
- **Nº3** - “Guerras Justas”
- **Nº4** - “Globalización e imperialismo”
- **Nº5** - “Sociología Histórica y Relaciones Internacionales”
- **Nº6** - “Nuevas conflictividades en el mundo global”
- **Nº7** - “Religión y Relaciones Internacionales”
- **Nº8** - “África: estados, sociedades y relaciones internacionales”
- **Nº9** - “Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales”
- **Nº10** - “Protectorados Internacionales”
- **Nº11** - “Industrias extractivas y relaciones internacionales”
- **Nº12** - “Regímenes Internacionales”
- **Nº13** - “Cuestiones actuales de la política exterior española”
- **Nº14** - “Movimientos migratorios en el mundo: lecturas alternativas y complementarias a los enfoques de seguridad y desarrollo”
- **Nº15** - “Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur -Sur”
- **Nº16** - “Construcción de paz postbélica y construcción de estado en las Relaciones Internacionales”
- **Nº17** - “Derechos Humanos: uno de los rasgos de identidad del mundo de la post Guerra Fría”
- **Nº18** - “Dinámicas políticas en torno al Cuerno de África”
- **Nº19** - “Espacios en lucha: Hacia una nueva geografía de lo internacional”
- **Nº20** - “Polisemia del tiempo histórico desde las Relaciones Internacionales: Una mirada teórica desde la filosofía de la historia”
- **Nº21** - “Del poder en la crisis y de la crisis del poder: un análisis interdisciplinar”
- **Nº22** - “La Teoría de Relaciones Internacionales en y desde el Sur”
- **Nº23** - “Crisis, Seguridad, Política”

NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.

- **Nº24** - “¿Cómo pensar lo internacional / global en el siglo XXI? Herramientas, conceptos teóricos, acontecimientos y actores”
- **Nº25** - “El Caribe como múltiples espacios en lucha”
- **Nº26** - “Resistencias y aportaciones africanas a las Relaciones Internacionales”
- **Nº27** - “Feminismos en las Relaciones Internacionales, 30 años después”
- **Nº28** - “Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible”
- **Nº29** - “La alteridad en las Relaciones Internacionales”
- **Nº30** - “Diez años de Relaciones Internacionales”
- **Nº31** - “Pensamiento político y Relaciones Internacionales 30 años después de Hegemonía y Estrategia Socialista”
- **Nº32** - “Repensando el “Terrorismo” desde lo internacional”
- **Nº33** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente”
- **Nº34** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente II”
- **Nº35** - “Internacionalizando la Ciudadanía: Discusiones sobre ciudadanía en Relaciones Internacionales”
- **Nº36** - “Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzosas y dinámicas del capitalismo global”
- **Nº37** - “Historia y Teoría de las Relaciones Internacionales: Diálogo y ausencias en un debate científico”
- **Nº38** - “Hacia una reflexión en torno a las Relaciones Internacionales”
- **Nº39** - “Sobre la resistencia: Discusiones desde las Relaciones Internacionales”
- **Nº40** - Diálogos con Francisco Javier Peñas Esteban: interrogando a las Teorías de Relaciones internacionales
- **Nº. 41** - Diálogos con la escuela de la Sociedad Internacional: Desarrollos y/o Análisis críticos
- **Nº. 42** - Repensando el “MENA” desde lo internacional

NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.

- **Nº. 43** - La seguridad humana 25 años después
- **Nº. 44** - Número Abierto
- **Nº. 45** - Un debate global sobre el agua: enfoques actuales y casos de estudio
- **Nº.46** - Ecología-Mundo, Capitaloceno y Acumulación Global Parte I
- **Nº.47** - Ecología-Mundo, Capitaloceno y Acumulación Global Parte II
- **Nº.48** - Número Abierto
- **Nº.49** - Feminismos Críticos en Relaciones Internacionales: Nuevas Teorías, Metodologías y Agendas de Investigación
- **Nº.50** - Quo Vadis? Nuevas agendas y fronteras de las Relaciones Internacionales
- **Nº.51** - Número Abierto
- **Nº.52** - COVID-19: Releer las Relaciones Internacionales a la luz de la pandemia
- **Nº.53** - Número Abierto

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/03/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023