



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



Grupo de jóvenes  
investigadores



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

## Boletín informativo

### Año 1 Número 1

El Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI fue creado en el marco de la Secretaría de Investigaciones del Instituto y está coordinado por las doctoras **Carolina Sampó** y **Bárbara Bavoleo**, investigadoras asistentes del CONICET

### Índice de este número

- ❖ **Las negociaciones Mercosur-UE: un repaso del capítulo del comercio de bienes desde la óptica mercosureña**  
*Francisco Castaño*
- ❖ **La ‘otra crisis’ migratoria: inmigración irregular, flujos y regularizaciones en la Unión Europea**  
*Ludmila Quirós*
- ❖ **Los avatares de la democracia coreana**  
*Desiree Chaure*
- ❖ **La cumbre de Panmunjom y el futuro de la península de Corea**  
*Carolina Zaccato*
- ❖ **Crónica de la adopción del primer acuerdo regional vinculante de América Latina: hacia una democracia ambiental**  
*Mariel Zani Begoña*
- ❖ **Argentina y la lucha contra el cambio climático: tendencias y desafíos desde la ratificación del Acuerdo de París**  
*Guadalupe Rey Sumay*
- ❖ **Cataluña: De la independencia a la extradición**  
*Tomás Willemoës*
- ❖ **“Divide y vencerás”: Estrategia rusa en la era digital**  
*David Rodríguez- Florencia Shqueitzer*
- ❖ **Infraestructuras críticas: límites virtuales de las naciones en las relaciones diplomáticas**  
*Martín Salmerón*

---

## Las negociaciones Mercosur-UE: un repaso del capítulo del comercio de bienes desde la óptica mercosureña

Francisco Castaño<sup>1</sup>

En 1992, el incipiente Mercado Común del Sur (Mercosur) firmó un Acuerdo de Cooperación con la Unión Europea (UE). Desde entonces, el interés recíproco entre ambos bloques continuó ascendiendo a punto tal que suscribieron en 1995 el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Mercosur-UE (AMIC), y sería a partir del 2000 cuando comenzaron las negociaciones bi-regionales para arribar a un acuerdo comercial, tratativas que a principios de 2018 aún se encuentran en curso.

Transcurridas más de dos décadas, el proceso negociador ha vislumbrado permanentes avances y retrocesos en virtud de la existencia de tópicos divergentes entre las partes, dentro de los nueve capítulos que son materia de discusión de un eventual acuerdo. Por el lado del Mercosur, el interés principal está enfocado en el acceso al mercado europeo para sus bienes agroindustriales, fundamentalmente carnes –en especial la bovina– y biocombustibles. Por el lado de la UE, los objetivos apuntan a la apertura del mercado de bienes industriales y, fundamentalmente, a la ampliación de las preferencias denominadas como “OMC plus” –que incluyen el comercio de servicios, compras gubernamentales, el tratamiento de las inversiones y la aceptación de nuevas reglas de protección de los derechos de propiedad intelectual–, especialmente en lo referido a la obtención del reconocimiento de una serie de Indicaciones Geográficas (IG) asociadas a bienes originarios de la UE, como ciertos quesos, vinos y aceites.

Con cada uno de los capítulos en discusión podría hacerse una tesis. Ahora bien, focalizando solamente sobre el comercio de bienes, a los países del Mercosur se les presenta una doble problemática: por un lado, el hecho de que un eventual acuerdo con la UE dé un golpe muy duro al entramado manufacturero de los Estados parte (en adelante, EP), por lo que las centrales industriales de estos países vienen reclamando la inclusión de una “cláusula de desarrollo nacional” que establezca plazos de desgravación más extensos (Dellatorre, 2018), reconozca las asimetrías vigentes y haga efectiva, por ende, la implementación de un trato especial y diferenciado por ser un bloque compuesto por países periféricos; por el otro lado, tienen que enfrentarse a la decisión de la UE de no liberalizar completamente su mercado agroindustrial, que es el de mayores ventajas para el Mercosur.

Esta última cuestión tiene su origen en la existencia de la Política Agrícola Común (PAC) en la UE, anclada en la cual, el bloque se niega a liberalizar el mercado agrícola altamente sensible para los productores europeos. En este sentido, en los intercambios de ofertas realizados sobre el comercio de bienes agroindustriales con el Mercosur, la UE ha estipulado que, en caso de arribar a un acuerdo, los mismos estarían atados a mecanismos tales como preferencias fijas, cuotas y precios de entrada. Puede decirse que la no liberalización del mercado agropecuario europeo responde también a las resistencias que presentan los sectores agrícolas al

---

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales

interior de varios países de la UE –sobre todo Francia, Irlanda y Polonia–, los cuales poseen un poder de lobby muy fuerte en sus respectivos países para frenar las negociaciones.

Asimismo, la UE ha dejado en claro desde el inicio de las tratativas que la discusión sobre la eliminación de los subsidios y mecanismos a los bienes agrícolas dependería no de las negociaciones birregionales sino del resultado de las rondas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) - puntualmente se hacía referencia a la Ronda de Doha, que terminó en un rotundo fracaso-, ámbito en donde la propia UE ejerce un bloqueo sobre la discusión de ese punto.

Es a partir de este marco, pueden comprenderse las palabras que tuvo el Ministro de Finanzas de Francia, Bruno Le Maire, en ocasión de la última reunión birregional que tuvo lugar a comienzos de marzo de este año en Asunción. En este sentido, el Ministro francés afirmó que “la negociación con el Mercosur está bloqueada por diferentes razones”, fundamentando que debe existir la misma reciprocidad en la aplicabilidad de reglas socioeconómicas y ambientales en la producción agrícola entre ambas regiones, en el sentido de que “uno no puede explicarle a un productor que debe ajustarse a reglas muy restrictivas en Francia, en Alemania, en España o en Italia si el mismo producto no es hecho de la misma manera en otro continente”. Considerando también su afirmación de que “es preferible tomar más tiempo para lograr un buen acuerdo” (Lamiral, 2018), todo ello hace suponer que las negociaciones seguirán su largo y sinuoso curso durante un tiempo más.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que existen estudios de impacto que demuestran que un acuerdo entre el Mercosur y la UE en los términos vigentes será perjudicial para el entramado industrial de los EP –fundamentalmente de Argentina y Brasil–, reprimando sus exportaciones y estructurando un comercio deficitario con la UE; por otro lado, la parte europea sería la única ganadora desde un punto de vista puramente mercantilista, como consecuencia del aprovechamiento de las preferencias arancelarias en materia de bienes y servicios.

De esta manera, el panorama que se le presenta al Mercosur de un posible acuerdo dista de ser benévolo considerando solamente el comercio de bienes en general, debido tanto a problemas en la ofensiva con sus productos agrícolas para colocarlos en la UE –a lo que hay que agregar el impacto que tendría para los EP el establecimiento de IG para algunos bienes agrícolas europeos– como también por cuestiones defensivas de su propia industria manufacturera, en clara desventaja frente a la europea. Y, lo que no es menor, es que además de estas cuestiones también existen divergencias en torno a otros rubros, tales como solución de controversias, patentes y normas de origen, cuyos análisis escapan al objetivo del trabajo pero que conforman un conjunto de discrepancias entre ambos bloques que emergen como causa de las postergaciones en la firma de un acuerdo.

Como corolario, puede decirse que un acuerdo comercial con la UE será perjudicial para el Mercosur, tanto en términos cualitativos –favoreciendo a escasos sectores agropecuarios a la vez que se avanza hacia la desindustrialización de los EP– como cuantitativos –por la pérdida global de empleos–, lo que traerá aparejada una profundización de sus desigualdades internas, el fortalecimiento de la matriz productiva agropecuaria y minera, la pérdida en el entramado industrial, un aumento en los índices de desempleo y pobreza y, en definitiva, la consolidación en su condición de países periféricos. Estará en nosotros entablar la discusión necesaria en los más altos niveles y será en los dirigentes mercosureños sobre quienes recaerá la responsabilidad de firmar la subordinación con un acuerdo de este tipo.

## Referencias

Bianco, C. (2016), "Acuerdo Mercosur-Unión Europea: el nuevo Pacto Roca-Runciman, pero sin la carne", Coyuntura y Desarrollo, CABA, n° 369, pp. 28-38.

Dellatorre, R. (2018), La industria de los cuatro países contra el acuerdo, Página|12, nota del 25/02, CABA, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/97861-la-industria-de-los-cuatro-paises-contra-el-acuerdo> (última consulta: 23/04/18).

El Economista, 17/01/2018, Ganaderos franceses temen la llegada de carne sudamericana, México, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Ganaderos-franceses-temen-la-llegada-de-carne-sudamericana-20180117-0186.html> (última consulta: 09/04/18)

-----, 25/02/2018, UE promete un acuerdo equilibrado con el Mercosur, México, en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/UE-promete-un-acuerdo-equilibrado-con-el-Mercosur-20180225-0101.html> (última consulta: 09/04/18).

La Nación, 19/03/2018, Francia dice que está "bloqueada" la negociación Mercosur-Unión Europea, CABA, en: <https://www.lanacion.com.ar/2118425-francia-dice-que-esta-bloqueada-la-negociacion-mercosur-union-europea> (última consulta: 09/04/18).

Lamiral, C. (2018), Confirmado: Francia complica el acuerdo entre Mercosur y la UE, Ámbito, nota del 21/03, CABA, en: <http://www.ambito.com/915840-confirmado-francia-complica-el-acuerdo-entre-mercosur-y-la-ue> (última consulta: 22/03/18).

Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior (ODEP) (2017), "Acuerdo Unión Europea – Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo", UMET, Argentina, 9 pp.

Ramos Martínez, A.; Rozemberg, R.; Makuc, A.; Svarzman, G. & D'Elía, C. (2017), "Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración", BID-INTAL, Cap. V, pp. 86-94.

---

## La ‘otra crisis’ migratoria: inmigración irregular, flujos y regulaciones en la Unión Europea

Ludmila Quirós<sup>2</sup>

En los últimos cuatro años, la crisis de los refugiados se convirtió en el tema excluyente de la Unión Europea (UE). Sin embargo, mientras la llegada masiva de inmigración clandestina compuesta de refugiados y solicitantes de asilo (*asylum-seeker*) dejó en evidencia tanto el ineficaz mecanismo normativo de asilo conocido como regulación de Dublín, como la escasa cooperación entre los países de la zona Schengen para alcanzar una armonización normativa común sobre la cuestión migratoria, la crisis de los ‘sin papeles’, es decir, de los inmigrantes irregulares que residen en el territorio de la UE, continuó sin cambios aparentes.

De acuerdo con el marco legal, la Unión Europea reconoce tres tipos de sujeto migrante: refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes. Mientras los dos primeros se encuentran regulados por el mencionado acuerdo de Dublín de 1990, 2003 y 2013, los inmigrantes –en buena medida económicos– se encuentran regulados por una política de flujos y visas de residencia temporal, permanente y tarjetas azules (*blue card*) para profesionales altamente cualificados.

Debido a que la Unión Europea no cuenta actualmente con una política migratoria común a todo el bloque, cada Estado Miembro tiene la potestad de establecer sus propias normativas migratorias y de fijar anualmente los flujos laborales que permiten a un nacional de un tercer país trabajar en el territorio de la UE. El objetivo central de estas medidas restrictivas radica en mantener controlada la migración de ciudadanos extra-UE y de fomentar la migración legal. Sin embargo, la inmigración irregular en la Unión Europea no ha sido desanimada por estas medidas, dado que los Estados que componen el bloque poco han hecho para erradicar el factor causante de la inmigración ilegal, esto es, los altos porcentajes de trabajo informal.

Terminológicamente, no existe actualmente una definición universalmente aceptada sobre lo que llamamos ‘migración irregular’. Sin embargo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que se considera inmigrante irregular: al ingreso (*unauthorized entry*), permanencia (*unauthorized stay*) o trabajo (*irregular work*) de una persona en un país determinado sin la autorización o documentos requeridos según las leyes migratorias del país de acogida. Siguiendo la clasificación de Tapinos (1999), existen al menos seis categorías (o combinaciones) de irregularidad: a) entrada legal, residencia legal y trabajo ilegal, b) entrada legal pero residencia y trabajo ilegal, c) entrada legal, no trabaja pero tiene residencia ilegal, d) entrada ilegal, residencia legal(izada), pero trabajo ilegal, e) entrada ilegal, residencia ilegal y trabajo ilegal y f) entrada ilegal, residencia ilegal, pero no trabaja (Tapinos, 1999).

Desde la perspectiva del país que envía, la irregularidad es vista en casos en los cuales una persona cruza una frontera o un límite internacional sin un pasaporte o un documento de viaje válidos. Un ejemplo de ello es el cruce fronterizo de inmigrantes centroamericanos desde México a Estados Unidos. No obstante, y más allá de estas dos acepciones, la OIM considera

---

<sup>2</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales

que existe una tendencia a restringir el uso del término ‘migración ilegal’ a casos de tráfico (smuggling) y trata de personas (human trafficking).

A los efectos del presente artículo, consideraremos ‘migrante irregular’ a aquella persona que ha ingresado a un país determinado de forma legal –por ejemplo, con una visa turística y/o laboral-, y se ha vuelto irregular tras haber superado el tiempo estimado de estadía permitido (visa overstayers) en el territorio de otro Estado. En este sentido y de acuerdo a la normativa adoptada por co-decisión en el año 2008 por la Unión Europea, el inmigrante que ha perdido los requisitos para permanecer en el territorio nacional de un Estado Miembro, queda sujeto a la aplicación de la Directiva del Retorno, esto es, a un procedimiento para retornar ilegales a sus países de origen que contempla entre otras cosas: la priorización de un retorno voluntario de entre 7 y 30 días, la posibilidad de detención por un periodo de hasta 18 meses, la posible prohibición del reingreso a la UE por un lapso de 5 años y la posibilidad de detener y retornar menores no acompañados.

El endurecimiento de las políticas migratorias que está teniendo lugar en buena parte del mundo no es un fenómeno nuevo para Europa, aunque el mismo se fue exacerbando en años recientes en consonancia con la tendencia –por algunos académicos sobreestimada– a la securitización de las migraciones, lo cual conectó el fenómeno migratorio con la crisis del Estado de Bienestar, la seguridad cultural y la seguridad interna (Huysmans, 2000). De acuerdo con la literatura, si bien el movimiento de trabajadores de terceros países, fue siempre una cuestión marginal en la construcción del mercado interno europeo (Ugur, 1995), lo cierto es que Europa comenzó a restringir sus políticas migratorias entre las décadas de 1960 y 1970, motivada por cambios en el mercado laboral y por el deseo de proteger los derechos económicos y sociales de la fuerza laboral doméstica (Huysmans, 2000). En los años 80s, la idea del ‘fortress Europe’ y la europeización de la política migratoria tuvieron una fuerte incidencia sobre la firma del acuerdo Schengen (1985), el cual relacionó la inmigración y el asilo con el control fronterizo, el crimen transnacional y el terrorismo.

En la década de 1990 las políticas restrictivas hacia la migración fueron ligeramente atenuadas tras la Cumbre de Tampere de 1999, que propuso terminar con las políticas de “inmigración cero” en consonancia con las recomendaciones que resultaron del Tratado de Ámsterdam del mismo año, el cual incluyó el tema migratorio en el primer pilar comunitario y encomendó la creación de una política migratoria común en los siguientes cinco años. En esta línea, la Cumbre de Tampere hizo hincapié en la construcción de un régimen común de asilo e inmigración, enfatizando que tanto uno como el otro por tratarse de cuestiones jurídicas distintas, requerían un tratamiento disociado por las administraciones nacionales de los Estados Miembros de la UE. En este sentido, la Comisión Europea fue la encargada de elaborar un plan de trabajo dividido en tres ejes de intervención: a) régimen común de asilo e inmigración, b) espacio judicial europeo y c) lucha contra la delincuencia internacional organizada.

El desglose de la cuestión migratoria promovido por el Tratado de Ámsterdam (1999) implicó el reconocimiento de que ambas problemáticas no podían ser tratadas por igual, toda vez que las mismas son desencadenadas por factores distintos: asilo-protección e inmigración-desarrollo económico. Es por ello por lo que, a partir de la puesta en vigor del Tratado de Ámsterdam, la Comisión se encaminó a proponer distintas iniciativas, tales como: la reagrupación familiar para

inmigrantes legales, acuerdos comunitarios de readmisión, cooperación con los países de origen, un fondo europeo para los refugiados y un estatuto de protección temporal.

Tras los atentados terroristas del 11S en Estados Unidos y los ataques posteriores que tuvieron lugar en Madrid (2004) y Londres (2007), la academia se dividió entre aquellos que vieron una tendencia mayor a la securitización del fenómeno migratorio (Huysmans, 2000; Zucconi, 2004; Berthelet, 2002) y aquellos que por el contrario, demostraron que el discurso político y la práctica en Europa no habían sido afectadas por la amenaza terrorista (Boswell, 2007). Esto último podría explicar parcialmente la continuidad de las regularizaciones masivas de irregulares que se llevaron a cabo en 2003, 2005, 2006 y 2009 tanto en España como en Italia, las cuales dieron como resultado la regularización de 650 mil personas en cada uno de los dos países por cada regularización (Wihtol de Wenden, 2012).

De acuerdo con Ferrero y Pinyol (2008), los instrumentos de regularización de inmigrantes ilegales se ha vuelto un lugar común en buena parte de los Estados de la UE como resultado del fracaso de las políticas de control y entrada de flujos migratorios (Ferrero y Pinyol, 2008, p. 145). En este sentido y volviendo al caso de Italia y España, los mismos se constituyen como los países que más cantidad de regularizaciones vienen haciendo desde principios de la década del noventa -junto con Grecia y posteriormente Portugal-, a través de “un procedimiento cíclico de etapas formadas por un periodo de acumulación de un stock de extranjeros ilegales seguido de un periodo de regularización” (De Bruycker, 2001, p.185). Sin embargo, no toda Europa actúa de igual manera. Hay algunos países en Europa central que han utilizado las regularizaciones para casos puntuales (Francia, Luxemburgo), mientras que otros como Dinamarca o Suecia, si bien contemplan programas de regularización, se han mostrado más esquivos a la hora de aplicarlos.

En este contexto, es menester señalar que las políticas de regularización están diseñadas según ciertos criterios. Las hay por motivos laborales o de residencia, permanentes o de duración determinada, individuales o colectivas y regularizaciones de protección (Ferrero y Pinyol, 2008).

En relación con las estimaciones acerca de la cantidad de inmigrantes que residen/trabajan actualmente de forma irregular en el territorio de la Unión Europea, las mismas resultan en sí mismas inherentemente problemáticas y se sostiene que no existen estadísticas de stocks y flujos de inmigrantes irregulares y de su situación de irregularidad que sean confiables. En este sentido, debido a que la migración irregular es considerada un ‘fenómeno no registrado’, lo primero que hay que señalar es que la estimación usualmente se realiza mediante el cruceamiento de información y/o comparación de datos entre todos los registros de los servicios nacionales de estadísticas de los 28 Estados Miembros de la Unión Europea, lo cual permite hacer una estimación de lo que se denominan ‘poblaciones escondidas’ (hidden population). La conformación de tales registros parte de diferentes fuentes: ONGs que asisten jurídicamente a los inmigrantes irregulares, controles (detenciones) al azar por autoridades migratorias/policiales, etc. En esta línea y de acuerdo con un informe de 2017 de EUROSTAT, la desagregación de datos por sexo de ciudadanos de terceros países presentes ilegalmente en la UE, indica que la migración irregular es una cuestión predominantemente masculina, dado que la mayor cantidad de detenciones fueron de hombres jóvenes de una edad promedio de entre los 18 a los 34 años (49% del total de detenciones en 2016). Sin embargo, no debe soslayarse que el porcentaje de mujeres detenidas pasó de 13% en 2008 a 24% en 2016.

De acuerdo con el mismo informe, la mayor parte de los inmigrantes que se encontraban ilegalmente en el territorio de la UE en el periodo 2008-2010 eran de nacionalidad albanesa y afgana. Mientras que entre 2011 y 2012 la migración ilegal se centró en afganos y paquistaníes. En el año 2013 la guerra en Siria cambia el patrón de migración irregular hacia Europa. Contemporáneamente, también comenzaron a efectuarse cambios en las políticas migratorias a nivel nacional.

En relación con la diáspora latinoamericana hacia Europa, la OIM señaló en un documento del año 2004 que la migración irregular, incluyendo el tráfico de seres humanos, es sustancial. De acuerdo con el mismo informe, un 85% de latinoamericanos que contaban hacia 2000/2001 con permisos de trabajo, se desempeñaban en el sector servicios, mientras que un importante número de ellos trabajaban en empleos de baja calificación y permanecían indocumentados.

Otra tendencia que está caracterizando las migraciones internacionales irregulares es la que tiene que ver con una mayor cantidad de mujeres que migran para desempeñar labores domésticas o de cuidado en los países receptores. En este sentido, las mujeres se han vuelto un componente importante de los flujos migratorios dentro de Europa (del Este al Oeste) y desde países en desarrollo de Asia y África hacia Europa (Triandafyllidou, 2013). De esto se sigue que, por ejemplo, las cadenas de cuidado hayan contribuido a fomentar la ilegalidad en la UE, dado que la escasez de mano de obra local en áreas de trabajo doméstico (incluido el cuidado de niños y ancianos), ha obligado a impulsar distintas medidas de reclutamiento especialmente en los países de Europa del Sur, como Italia, España y Grecia, donde la concentración de irregulares es alta. En relación con esto último, la academia ha abordado recientemente la importante demanda europea de lo que se denominan “trabajadores migrantes domésticos”, es decir, un grupo especial de agentes -generalmente inmigrantes indocumentados-, que son altamente requeridos por un mercado informal de cuidado, que está directamente relacionado con el envejecimiento poblacional (Anderson, 2006).

De todo lo previamente mencionado se desprende que la inmigración irregular es un problema acuciante para la Unión Europea. En principio y como resaltamos anteriormente, esto se debe a su política de flujos, dado que los mismos son lo suficientemente restrictivos como para fomentar la ilegalidad gracias al alto porcentaje de trabajo informal que reina en el bloque. En segundo lugar, falta una política migratoria que impulse la migración legal. Por ejemplo, una que flexibilice y permita las conversiones de los permisos de estada, dado que la UE prohíbe actualmente la conversión de una visa turística en una visa de estudio y/o de trabajo. Otro punto no menor es aquel que respecta a los acuerdos de repatriación. En el año 2008 los 27 Estados Miembros de la UE fracasaron en su misión de alcanzar una política unificada para retornar inmigrantes irregulares. En este sentido, si bien la UE como bloque unificado ha firmado acuerdos bilaterales de readmisión (muy pocos) con países como Pakistán, la carencia de una política comunitaria en el tema conduce a que cada uno de los Estados del bloque deba establecer sus propios acuerdos de readmisión por su cuenta. Esto importa un problema en sí mismo, dado que como cada Estado debe establecer sus propias normativas de expulsión, los inmigrantes irregulares pueden evitar la repatriación transfiriéndose de un Estado a otro. No obstante, las expulsiones tienen un costado poco considerado. Por un lado, está la dificultad de llevarlas a cabo debido a la incapacidad de individualización de los inmigrantes irregulares y a la situación particular de cada uno de ellos. Por otro, está el alto costo burocrático que representa para el Estado reenviar a un irregular a su país de origen.



De esto se sigue que Europa tenga un importante caudal de inmigrantes irregulares trabajando o residiendo en el territorio de la UE, que no son retornados, pero tampoco son legalizados, lo cual facilita su precarización, la dificultad de acceder a servicios básicos (educación, salud) y la marginalización.

Desde los últimos años, las migraciones se presentan como una mega-tendencia. En la actualidad, el 3,5% de las personas en el mundo son migrantes, los cuales representan el 9% del PBI mundial, esto es, 4% más de lo que producen si no migrarían. Sin embargo, hoy una cantidad importante de esos migrantes permanece en las sombras.

## Referencias

Anderson, B (2006). A very private business: Migration and domestic work. Center on Migration, Policy and Society. Working Paper No. 28. University of Oxford

Berthelet, P. (2002) 'L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice'. Cultures et Conflits, Vol. 42, No. 2.

Boswell, C (2006). Migration Control in Europe after 9/11. Explaining the absence of securitization. Conference on Migration Policy After 9/11: US and European perspectives. UT Austin, 2-3 Marzo 2006

De Bruycker (2001). Regularización y política migratoria en Europa. Revista Afers Internacionals, No 53

Ferrero y Pinyol (2008). ¿Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración. Revista de Estudios Políticos. No, 142, Madrid, octubre-diciembre (2008), pp 139-170

Huysmans, J (2000). The European Union and the securitization of Migration. Journal of Common Markets Studies. Vol. 38, No 5, pp 751-77

Tapinos, G (1999). Clandestine immigration: Economic and Political Issues. En OECD/Sopemi (1999). Trends in International Migration, pp. 229-251, OECD Publications, Paris

Triandafyllifou, A (2013). Irregular Migration and domestic work in Europe: who cares? Routledge, 2013

Ugur, M (1995). Freedom of movement vs exclusion: a reinterpretation of the "insider" – "outsider" divide in the European Union. International Migration Review. 1995 Winter; 29(4): 964-99.

Wihtol de Wenden, C (2012). La política migratoria en la Union Europea: puentes en vez de muros? Quaderns de la Mediterranea 17.2012

Zucconi, M. (2004) 'Migration and Security as an Issue in US-European Relations'. En Tirman, J. (ed.) The Maze of Fear: Security and Migration After 9/11 (New York: New Press).

---

## Los avatares de la democracia coreana

Desiree Chaure<sup>3</sup>

A principios de este año Corea del Sur fue tema de interés a nivel internacional, ya que su expresidenta Park Geun hye fue condenada a 24 años de prisión, por cargos de corrupción, abuso de poder y tráfico de influencias. Su destitución y condena ha sido parte de un entramado proceso que inició con un escándalo nacional, en donde se vieron involucrados grandes conglomerados y una vieja amiga de la presidenta, vinculada a un culto religioso.

### La carrera política de Park

Park Geun hye es hija del presidente Park Chung hee quien gobernó en el período 1961-1979, y llevó a cabo las políticas que permitieron el “milagro coreano”, la rápida industrialización que ha colocado a Corea del Sur entre los líderes de la economía mundial.

Luego del asesinato de su madre en 1974, en manos de un ejecutor norcoreano, Park Geun hye se convirtió en la primera dama con sólo 22 años. Fue a causa de esta traumática situación que buscó consuelo en los consejos del líder religioso Choi Tae min, considerado por los medios de comunicación como el “Rasputin coreano”, quien argumentaba tener la capacidad de comunicarse con el espíritu de su fallecida madre.

Más tarde surgiría una relación de amistad entre la expresidenta y Choi Soon sil, hija de Choi Tae min y sucesora de su práctica religiosa.

Pasadas tres décadas de la muerte de su padre, en 2013 Park Geun hye asumió la Presidencia, en representación del partido Saenuri, de centroderecha, promoviendo una estrategia conservadora que intentaba mostrar una correlación con las medidas exitosas implementadas por su progenitor.

Este desenlace le permitió a Choi ganar poder e influencia al convertirse en la confidente de la presidenta. Llegando a gozar de libre acceso a la Casa de gobierno, dado que Park dependía de ella para tomar toda decisión, tanto personal y como gubernamental.

Esta reprochable actitud de la presidenta salió a la luz en el año 2016, cuando comenzó una investigación periodística a raíz de las críticas de estudiantes de la Universidad de Seúl, que protestaban por el trato preferencial que se le daba a la hija de Choi, quien al parecer no contaba con las cualificaciones necesarias para ingresar en la prestigiosa entidad.

Como resultado de la pesquisa se descubrieron sobornos por un total de 70 millones de dólares, otorgados por chaebols a cambio de favores políticos y encubiertos como donaciones a organizaciones sin fines de lucro, las cuales se encontraban controladas por Choi.

Asimismo, se acusó a Park de restricciones a la libertad de expresión y abuso de poder, dado que durante su mandato se censuraron artistas y periodistas críticos del gobierno o vinculados a la oposición política.

---

<sup>3</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales

La presidenta ya contaba con un historial de crítica por su desempeño en 2014, ante la falta de atención y colaboración prestada durante la tragedia del ferry Sewol.

La respuesta por parte de la sociedad no tardó en llegar, consolidándose con una escalada de protestas pacíficas en las calles del centro de Seúl, donde más de 1,5 millones de coreanos expresaron su descontento ante el accionar de la presidenta y reclamaron su destitución. El descontento puede observarse en el índice de aceptación presidencial que descendió abruptamente de un 30% a un 4%, de acuerdo con la encuesta realizada por Gallup Korea en noviembre de 2016.

Puede verse una división notoria entre los defensores y opositores de Park, con relación a los rangos de edad; las personas mayores que vivieron durante los gobiernos de Park Chung hee han apoyado firmemente a la presidenta; mientras que los jóvenes estudiantes y profesionales identificados con una ideología más liberal, manifiestan un fuerte descontento con las medidas políticas conservadoras y la corrupción del Gobierno.

El rotundo fracaso de Park desmantela la narrativa desarrollada en base al éxito de su padre, al romper el vínculo con aquellos coreanos que trabajaron arduamente para la industrialización. Para la oposición, la destitución no se trata sólo de la derrota de la derecha, sino que también denota un ejemplo de institucionalidad.

### **El triunfo de la institucionalidad democrática**

La Constitución establece el impeachment como la única forma de remoción del Jefe de Estado. Es por ello por lo que el Parlamento planteó la aplicación de esta herramienta jurídica para separar a Park de su cargo. El mismo fue aprobado en marzo de 2017, con una amplia mayoría de 234 votos a favor, frente a 56 en contra y 9 abstenciones, y mediante el cual se delegó provisionalmente el mandato presidencial al Primer Ministro.

Tres meses más tarde fue ratificado por la Corte Constitucional, con los votos de la mayoría de los jueces, dando inicio a un nuevo llamado a elecciones presidenciales.

Desde la llegada de la democracia al país, los presidentes Kim Dae Jung (1998-2003) y Roh Moo hyun (2003-2008) han sido investigados por hechos de soborno, manipulación de acciones y tráfico de influencias. Podría decirse que la corrupción es una característica intrínseca del sistema político coreano, a pesar de ello, ningún otro caso alcanzó semejante magnitud y repercusiones como ha sido el escándalo y destitución de Park.

La remoción del cargo tuvo un apoyo popular de un 78%, situación diametralmente opuesta a la acontecida en 2004 donde la Corte rechazó el impeachment del presidente Roh Moo hyun, dado que un 60% de la población se oponía a su enjuiciamiento.

Al haber perdido su inmunidad presidencial, en marzo de 2017 Park fue arrestada, y a principios de este año se la encontró culpable de 16 crímenes, entre los que figuran sobornos por más de 35 millones de dólares, financiación de organizaciones sin fines de lucro dirigidas por Choi, y filtración de información reservada.

Park se negó a asistir a las audiencias durante su enjuiciamiento y no se presentó el día de la sentencia, que fue televisada en vivo y por cadena nacional dado el alto grado de interés social.

Las causas por delitos de corrupción también alcanzaron a funcionarios del gabinete de ministros, asesores y empresarios. Los directivos Lee Jae yong de Samsung y Shin Dong bin de Lotte, fueron acusados por otorgar sobornos a cambio de favores políticos, como la aprobación de licencias para la liberación de aranceles, siendo sentenciados a cumplir 5 y 2 años en prisión, respectivamente.

Mientras que Choi fue condenada a 20 años, más una multa de 16 millones de dólares.

El profesor de la Universidad de Hankuk, Lee Chang hyun, declaró que “el dictamen de 24 años de prisión, el doble de la sentencia por asesinato en Corea del Sur puede parecer excesivo en la superficie. Sin embargo, teniendo en cuenta que toda la población coreana ha sido afectada por los crímenes, la sentencia aparentemente extrema se vuelve razonable”. Este análisis nos muestra la importancia del colectivismo, arraigado en la tradición confuciana, donde el interés del grupo se encuentra por encima del individual. El delito alcanzó mayor repercusión que otros hechos de corrupción, por haber afectado a la sociedad en su conjunto, por ejemplo, con la intervención de Choi en los asuntos estratégicos de política interna.

La importancia de la participación ciudadana y la demanda popular se expresó en las urnas, al ser elegido el presidente Moon Jae in, del partido liberal.

Ante el crítico escenario dejado por el impeachment, su campaña se centró en la ampliación de los programas de asistencia social, el aumento del salario mínimo y la reapertura de la investigación sobre la catástrofe de Sewol.

El éxito de su agenda política le ha permitido alcanzar en la actualidad un índice de aceptación del 70%, uno de los más altos a nivel mundial.

### **Un futuro esperanzador**

El quiebre de las prácticas instauradas históricamente entre la política nacional y las chaebols, no sólo permitió la destitución de la presidenta, sino que además abrió las puertas hacia un período de desarrollo institucional.

Como consecuencia de la exposición de la entramada red de corrupción, Moon ha prometido incrementar la transparencia y fortalecer las regulaciones sobre las empresas, a fin de erradicar el problema. A pesar de ello el cambio en la estructuración política continúa latente, como puede observarse con último caso registrado, que involucra al ex Presidente Lee Myung bak (2008-2013), arrestado por soborno, enriquecimiento ilícito, evasión de impuestos y abuso de poder.

Por otro lado, frente a la intensificación de las relaciones conflictivas con Corea del Norte durante el gobierno de Park, el presidente Moon ha virado los lineamientos de la Política Exterior, focalizándose en las relaciones de paz y cooperación con el espíritu de respeto mutuo. Se ha implementado la premisa de los “3 No”: no pretender el colapso de Corea del Norte, no buscar la unificación por asimilación y no buscar la unificación por mecanismos artificiales.

Esta estrategia política se ve reflejada en la participación norcoreana en las olimpiadas, la visita de Moon a China y la consecuente declaración conjunta de “Cuatro principios para la paz en la Península coreana”: no a la guerra, no a las armas nucleares, resolución pacífica de todas las controversias y compromiso para la mejora de las relaciones intercoreanas. Al igual que el reciente inicio de las conversaciones para la desnuclearización.

La reunión de Moon y Kim en Panmunjeon y la declaración conjunta de compromiso para la disolución del conflicto, es un hecho histórico y el primer paso para la mejora de las relaciones bilaterales.

El futuro es aún incierto, pero desde el Gobierno surcoreano se sostiene una visión positiva y se espera que finalmente pueda llegarse a un escenario pacífico entre ambas Coreas.

## Referencias

Bárbara Bavoleo (2016) "¿El impeachment es la única salida? La crisis política de la presidente de Corea del Sur". Opiniones en el IRI. <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/opiniones-iri-crisispolitica-coreadelsur-bavoleo.pdf>

Ministerio de Unificación, República de Corea (2013)

[http://www.unikorea.go.kr/eng\\_unikorea/policyissues/koreanpeninsula/goals/](http://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/policyissues/koreanpeninsula/goals/)

### Artículos periodísticos

- Aljazeera (6 de abril 2018) South Korea's Park Geun-hye sentenced to 24 years in jail. <https://www.aljazeera.com>
- Anna Fifield (6 de abril 2018) Disgraced former South Korean president gets 24 years in prison on corruption charges. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com>
- Associated Press in Seoul (27 de febrero 2018) Former South Korean president faces jail term in corruption case. The Guardian. <https://www.theguardian.com>
- BBC News (6 de abril 2018) South Korea's presidential scandal. <https://www.bbc.com>
- Benjamin Haas (6 de abril 2018) South Korea: former president Park Geun-hye sentenced to 24 years in jail. The Guardian. <https://www.theguardian.com>
- Choe Sang Hun (9 de marzo 2017) South Korea Removes President Park Geun-hye. The New York Times. <https://www.nytimes.com>
- Choe Sang Hun (6 de abril 2018) Park Geun-hye, South Korea's Ousted President, Gets 24 Years in Prison. The New York Times. <https://www.nytimes.com>
- CNN (6 de abril 2018) South Korea Park Geun hye corruption. <https://www.edition.cnn.com>
- Darcie Draudt (14 de marzo 2017) The future of South Korean democracy. The Diplomat. <https://www.thediplomat.com>
- John Nilsson Wright (10 de marzo 2017) Park Geun-hye: How identity politics fuelled South Korean scandal. BBC News. <https://www.bbc.com>
- John Power (9 diciembre 2016) South Korean President Impeached. The Diplomat. <https://www.thediplomat.com>
- Ishaan Tharoor (10 de mayo 2017) South Korea just showed the world how to do democracy. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com>
- Nathan Park (9 de enero 2018) Kim Jong Un and Moon Jae-in Are the Negotiators Korea Needs. Foreign Policy. <http://foreignpolicy.com>

- Robert Kelly (4 de noviembre 2016) South Korea's Most Bizarre Corruption Scandal Yet. The Diplomat. <https://www.thediplomat.com>

---

## La cumbre de Panmunjom y el futuro de la península de Corea

Carolina Zaccato<sup>4</sup>

El viernes 27 de abril de 2018 marcó un antes y un después en la historia de la península coreana. Ese día, el líder de Corea del Norte, Kim Jong-un, cruzó el paralelo 38 para reunirse con su par surcoreano, Moon Jae-in. Era la primera vez que un líder norcoreano ponía pie en territorio de Corea del Sur, desde que la dinastía Kim llegó al poder, hace ya más de 65 años.

El encuentro tuvo lugar en la denominada “Casa de la Paz”, en la ciudad de Panmunjom, ubicada en el epicentro de lo que se conoce como la “zona desmilitarizada” que separa Corea del Norte de Corea del Sur. Esta ciudad, conocida también como la zona de tregua, fue la sede del armisticio de la Guerra de Corea (1950-1953). Desde entonces, se ha constituido en un sitio de reuniones oficiales, así como también en uno de los principales destinos turísticos del país.

Pese a lo que pareciera indicar su nombre, la zona desmilitarizada es la más fortificada y militarizada del globo. Demarcada por el anteriormente mencionado paralelo 38, recorre una frontera común de casi 260 kilómetros, y se encuentra densamente patrullada a uno y otro lado por los ejércitos de ambos países. En palabras de John Delury, catedrático de la Universidad Yonsei, de Corea del Sur: “el centro de la zona desmilitarizada se siente como un escenario de la Guerra Fría; es muy tenso y hostil” (Delury, 2018). El simbolismo de esta cumbre, entonces, es sumamente importante: al decidir reunirse allí, Moon Jae-in y Kim Jong-un, viajan al epicentro del conflicto de la península coreana en busca de comenzar a recorrer el camino hacia la reconciliación.

Si bien anteriormente habían tenido lugar dos cumbres de primeros mandatarios coreanos, - en los años 2000 y 2007-, ambas habían sido realizadas en la ciudad de Pyongyang, la capital norcoreana. Por este motivo, la visita de Kim Jong-un a Corea del Sur a fines del pasado mes de abril marca un nuevo hito en la relación bilateral, y está cargada de un fuerte contenido simbólico.

Es importante señalar, además, que esta cumbre forma parte de un gradual proceso de construcción de confianza entre ambos países, proceso que se evidenció en febrero pasado, con la participación de la delegación de Corea del Norte en los Juegos Olímpicos de Invierno llevados a cabo en la ciudad surcoreana de PyeongChang. Sobre este punto, cabe destacar asimismo el rol del presidente Moon y su afán de constituir su legado político a través del restablecimiento de las relaciones con Corea del Norte.

Como antecedentes a este proceso, no debe soslayarse la “Sunshine Policy”, esto es, la política de acercamiento de Corea del Sur hacia Corea del Norte, iniciada en 1998 por el entonces presidente surcoreano Kim Dae-Jung; política que llevó a la primera cumbre entre los mandatarios de ambas Coreas, en 2000, y le valió el Premio Nobel de la Paz al premier surcoreano ese mismo año. En cierto sentido, la Política Exterior de Moon respecto a Corea del Norte puede catalogarse como una “nueva sunshine policy” que busca el acercamiento y la construcción de

---

<sup>4</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales

confianza entre ambos países a través de mejorar la percepción que Corea del Norte tiene respecto a su vecino del sur.

En la cumbre del pasado abril, se firmó la Declaración de Panmunjom para la Paz, Prosperidad y Unificación de la Península Coreana. En ella, los dos países se comprometen a desnuclearizar la península, y a poner un fin formal a la Guerra de Corea -de la cual nunca se ha firmado un tratado de paz, por lo que teóricamente sigue en una etapa de armisticio-. Se comprometen, asimismo, a cesar todos los actos hostiles (aéreos, terrestres y marítimos) a ambos lados de la frontera, a dar comienzo a una serie de reuniones militares bilaterales a partir del mes de mayo del corriente año, a la participación conjunta de las dos Coreas en los Juegos Asiáticos de 2018, y al restablecimiento de las reuniones familiares entre las dos Coreas a partir del 15 de agosto. Más aún, el presidente surcoreano se ha comprometido a devolver la visita que le ha hecho Kim Jong-un, por lo que es esperable un viaje oficial de Moon Jae-in a Corea del Norte en la segunda mitad del año.

Por su parte, el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, expresó su beneplácito ante el encuentro y aplaudió la firma de dicha declaración, señalándola como un importante paso hacia la normalización de las relaciones entre los dos estados y la reconciliación entre ambas naciones (Secretaría General de Naciones Unidas, 2018).

A estos avances se le suma la inminente cumbre entre el actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, y el líder norcoreano, Kim Jong-un, reunión que ya tiene fecha y locación pautadas -aunque aún no dadas a conocer públicamente, se estima que el encuentro tendrá lugar a finales del mes de mayo-. Dicha reunión también constituirá un nuevo hito en la historia de Corea del Norte, puesto que marcará el primer encuentro entre un líder norcoreano con un presidente estadounidense en funciones.

No obstante, es importante señalar también que, previo a su encuentro con Kim Jong-un, Donald Trump ya agendó una visita oficial del premier surcoreano, Moon Jae-in, que tendrá lugar en la Casa Blanca el próximo 22 de mayo. Con este gesto, Trump busca demostrar la continuidad de la alianza estratégica entre Estados Unidos y Corea del Sur, alianza que, recordemos, incluye un tratado bilateral de defensa.

En efecto, Estados Unidos tiene desplegadas en territorio surcoreano tropas que ascienden a los 28000 efectivos, así como también el sistema de escudos antimisilísticos THAAD (Terminal High Altitude Area Defense o Terminal de Defensa de Área a Gran Altitud), localizado en la región de Seongju, a sólo 150 kilómetros de la frontera con Corea del Norte. El sistema THAAD permite interceptar y derribar misiles balísticos de corto, mediano y largo alcance; y está pensado para contrarrestar un eventual ataque misilístico -ya sea de tipo convencional o nuclear- desde Corea del Norte.

De lograrse el acuerdo de paz entre las dos Coreas, sin dudas la persistencia de tropas estadounidenses en suelo surcoreano, así como del sistema THAAD, serán importantes temas de fricción entre Washington y Pyongyang. No obstante, Corea del Sur continúa señalando la importancia de la presencia de estas tropas, más allá de la evolución de sus vínculos con su vecino del norte. En efecto, luego de la cumbre del 27 de abril, Moon Jae-in declaró: "Las fuerzas estadounidenses estacionadas en Corea son un asunto de la alianza Corea del Sur y Estados Unidos. No tiene nada que ver con la firma de un tratado de paz [entre Corea del Norte y Corea del Sur]". Estas declaraciones cobran aún más peso si se considera que fueron producidas



en respuesta a las palabras del asesor especial de seguridad surcoreano, Moon Chung-in, tras haber sostenido, en un artículo publicado en la revista estadounidense *Foreign Affairs*, que sería difícil justificar la presencia de tropas estadounidenses luego de la firma de un acuerdo de paz entre las Coreas (Moon, 2018).

Recordemos, además, que Corea del Norte cuenta con capacidad nuclear, incluyendo bombas de hidrógeno, a las que pudo miniaturizar lo suficiente como para colocarlas sobre misiles balísticos intercontinentales, generando una amenaza no solo sobre Corea del Sur, sino también sobre los Estados Unidos y buena parte del globo terráqueo (Zaccato, 2017). Asimismo, dispone también de armas químicas y biológicas, y de un significativo arsenal de armas convencionales. Por último, cabe señalar que Seúl, la capital surcoreana, está localizada a escasos 47 kilómetros de la frontera con Corea del Norte, ubicándola en una situación de alta vulnerabilidad ante un eventual ataque.

Ante este escenario, cabe preguntarse: ¿Cuál es el futuro de la península coreana?, ¿es acertado pensar, como afirma el asesor de seguridad surcoreano Moon Chung-in, que la cumbre de Panmunjom “ha sentado las bases para una paz duradera” (Moon, 2018)?

La idea de un tratado de paz que ponga fin a la Guerra de Corea, luego de casi 70 años de conflicto, y que allane el camino para el restablecimiento de relaciones entre ambos países; así como aquellos ecos esperanzadores que vaticinan un futuro desnuclearizado en la península (llegando incluso a veces a hablarse de reunificación), pueden sonar demasiado optimistas para ser verdad.

Pero también es cierto que la cumbre misma de Panmunjom entre los líderes coreanos, el lenguaje utilizado en el encuentro, un clima de cordialidad y respeto mutuo, una fuerte carga simbólica, y, especialmente, un fraseo que habló de “una nación, un lenguaje, una misma sangre” (Kim Jong-un, citado en Nilsson-Wright, 2018) constituyen, per se, señales más que esperanzadoras. Máxime considerando que, hasta hace muy poco tiempo, el panorama en esa región del globo nos llevaba a pensar en un estallido bélico -e, inclusive, nuclear- cuasi inminente, y de catastróficas consecuencias para ambos pueblos.

Resta aguardar por la cumbre entre Trump y Kim Jong-un para tener más información respecto al futuro de la península coreana. Sin dudas, la desnuclearización de Corea del Norte será una demanda que el presidente Trump lleve a la mesa de discusiones en su reunión con el líder norcoreano. Sobre este tema, Corea del Norte ha empezado a hacer ciertas concesiones, como el terminar de manera unilateral sus ensayos nucleares y misilísticos, así como también cerrar el sitio de Punge-ri, lugar donde el país ha realizado este tipo de pruebas entre los años 2006 y 2017 (Argüello, 2018).

Panmunjom nos ha dejado numerosas razones para ser optimistas respecto al futuro de las relaciones en la península coreana. No obstante, a la hora de analizar eventos de política internacional, la prudencia y los recelos mutuos juegan siempre un rol fundamental, y el caso bajo análisis ciertamente no es la excepción a la regla.

## **Bibliografía y fuentes**

Argüello, Irma (2018), “Mitín en Corea del Centro”, en revista *Noticias*, 5 de mayo de 2018, páginas 102-105.

Nilsson-Wright, John (2018), "Koreas summit: Will historic talks lead to lasting peace?". en BBC, 28 de abril de 2018. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-asia-43932032>. Consultado por última vez el 1 de mayo de 2018.

Council on Foreign Relations (2017), Global Conflict Tracker, "North Korea Crisis". Disponible en: <https://www.cfr.org/interactives/global-conflict-tracker#!/conflict/north-korea-crisis>. Consultado por última vez el 3 de mayo de 2018.

Moon, Chung-in (2018), "A Real Path to Peace on the Korean Peninsula: The Progress and Promise of the Moon-Kim Summit", en Foreign Affairs, 30 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-04-30/real-path-peace-korean-peninsula>. Consultado por última vez el 7 de mayo de 2018.

Rensselaer, Lee y William Severe (2018), "Washington Must Rethink Policy on North Korea", en Foreign Policy Research Institute, 21 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.fpri.org/article/2018/02/washington-must-rethink-policy-north-korea/> . Consultado por última vez el 2 de mayo de 2018.

Secretaría General de Naciones Unidas (2018) [Secretario General António Guterres], Declaración "Applauding Historic Inter-Korean Summit, Secretary-General Trusts Parties to Swiftly Implement All Agreed Action towards Peace, Reconciliation", SG/SM/19010-DC/3771, 28 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2018/sgsm19010.doc.htm>. Consultado por última vez el 5 de mayo de 2018.

Zaccato, Carolina (2017), "Washington vs. Pyongyang: La Teoría de los Juegos aplicada a la crisis nuclear de Corea del Norte", en Boletín de Seguridad y Defensa, Nov-Dic 2017, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/12/plantilla\\_bno121.pdf](http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/12/plantilla_bno121.pdf)

---

## Crónica de la adopción del primer acuerdo regional vinculante de América Latina: hacia una democracia ambiental

**Maríel Zani Begoña<sup>5</sup>**

La problemática medio ambiental es uno de los temas más acuciantes que la sociedad internacional debe colocar como prioridad en su agenda. Está claro que, con el medio ambiente, no se trata de tener en vista los objetivos inmediatos y el crecimiento económico –aunque algunos países prefieran olvidarlo–; la elaboración de políticas a largo plazo, teniendo como objetivo fundamental la preservación del medio ambiente para las generaciones venideras, es de vital importancia.

Ante la evidente insostenibilidad del modelo actual de desarrollo, se plantea la necesidad de hallar formas de crecimiento alternativas que morigeren, combatan y reduzcan los impactos negativos ocasionados por la actividad económica humana sobre el medio ambiente. En este sentido, y al tratarse de un tema que concierne a la humanidad, se plantea la necesidad de “una única autoridad ambiental global” (Bueno: 2013, 18) con el objetivo de aunar esfuerzos y evitar de esta manera una fragmentación de las obligaciones de los países en materia ambiental/climática.

En el plano mundial, el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible cristalizan el deseo de la comunidad internacional de cambiar el estado actual de la cuestión. En consonancia con los debates planteados en el ámbito internacional, vale la pena destacar los importantes avances realizados por los países de América Latina y el Caribe para llevar a la práctica el concepto de Democracia Ambiental y la concreción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a través de la celebración del primer acuerdo regional vinculante en materia de participación y acceso a la información y a la justicia sobre temáticas medioambientales.

La idea de Democracia Ambiental, expresada en el Principio 10 de la Declaración de Río De Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, considera la participación ciudadana como pilar fundamental a la hora de asegurar el cuidado del medio ambiente. Este concepto destaca el rol central de los intereses de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones referentes al uso de los recursos naturales.

La Democracia Ambiental implica la participación de todos los ciudadanos en la protección y defensa del medio ambiente. El Derecho al libre acceso a la información, la participación en el proceso de toma de decisiones y la búsqueda por hacer cumplir las legislaciones medioambientales existentes sumada a la exigencia por la aplicación de sanciones y multas a quienes la infrinjan, conforman los tres pilares centrales de este concepto. Estos tres Derechos fundamentales se refuerzan entre sí y funcionan mejor cuando se encuentran combinados, dando lugar así a un círculo virtuoso de Derechos Humanos, Derechos de acceso y medioambiente.

---

<sup>5</sup> Licenciada en Ciencia Política

En palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, se trata de “construir sociedades pacíficas, más justas, solidarias e inclusivas, en las que se protejan los derechos humanos y se garantice la protección del planeta y sus recursos naturales”.

Teniendo este concepto como norte y en consonancia con el espíritu de la ya mencionada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el pasado 4 de marzo, se celebró en Costa Rica una importante reunión: la novena reunión del Comité de Negociación sobre el Principio 10 de la Declaración de Río De Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). De este encuentro participaron la ya mencionada secretaria ejecutiva de la CEPAL, los ministros de relaciones exteriores de Chile y Costa Rica, el primer mandatario del país anfitrión, así como también representantes de 24 países de América Latina y el Caribe. Como resultado de esta reunión se destaca la creación de un instrumento legal inédito para la región: el primer acuerdo regional vinculante de América Latina.

Importante es destacar que la concreción de tan vital instrumento de Derecho Internacional ha sido el fruto de arduos procesos de negociación y cooperación de más larga data, que se inician en el año 2012 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). En el mencionado encuentro, se realizó la Declaración sobre la Aplicación del mencionado Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

Posteriormente, en noviembre de 2014, los países firmantes aprobaron la Decisión de Santiago, mediante la cual dieron inicio a la negociación del acuerdo regional en cuestión con la participación del público y el apoyo técnico de la CEPAL.

Alicia Bárcena, en el comunicado de la CEPAL (2018) destaca la trascendencia de este instrumento regional inédito “Con este acuerdo, América Latina y el Caribe atestigua su firme e inequívoco compromiso con un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno”. Y agrega, “el gran mérito de este acuerdo regional está en colocar a la igualdad en el centro de los derechos de acceso y, por ende, en la sostenibilidad ambiental del desarrollo”

El propósito del acuerdo es llevar a la práctica el concepto de Democracia Ambiental al cual hicimos referencia, según lo establecido en su primer artículo. Asimismo, allí se destaca la importancia de la cooperación como un aspecto clave para contribuir “a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”

En su artículo 15, el Acuerdo celebra la creación de una Conferencia de las Partes que será convocada por la CEPAL y la celebración de reuniones ordinarias a intervalos regulares.

La firma oficial estará abierta a las 33 naciones de América Latina y el Caribe y tendrá lugar en Naciones Unidas a partir del 27 de septiembre del corriente año y hasta el 26 de septiembre del 2020. También es importante destacar que la adopción de este será informada durante las próximas sesiones de la CEPAL a realizarse en La Habana entre los días 7 y 11 de mayo de este año.

El medio ambiente es uno de los temas acuciantes que necesitan del compromiso y acuerdo de todos los países. Son precisamente aquellos que cuentan con modelos de desarrollo más contaminantes quienes deberían liderar las conversaciones sobre esta temática. Mientras tanto,

América Latina y el Caribe han dado un paso ejemplar y de vital importancia hacia la concreción efectiva de los ideales plasmados por el concepto de democracia ambiental gracias a la celebración de tan importante instrumento de cooperación regional.

### Referencias bibliográficas

Bueno, M. D. P. (2013). El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional.

CEPAL, Comunicado de prensa. (4 de marzo de 2018) “América Latina y el Caribe adopta su primer acuerdo regional vinculante para la protección de los derechos de acceso en asuntos ambientales” <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-adopta-su-primer-acuerdo-regional-vinculante-la-proteccion>

---

## Argentina y la lucha contra el cambio climático: tendencias y desafíos desde la ratificación del Acuerdo de París

Guadalupe Rey Sumay<sup>6</sup>

El primero de septiembre de 2016, Argentina ratificó bajo la ley 27270 el Acuerdo de París. En él, los países acuerdan mantener la temperatura media global por debajo de 2°C, contribuir al aumento de la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover un desarrollo económico compatible con un estilo de vida reducido en emisiones de gases de efecto invernadero. Para alcanzar los objetivos, se dispone que cada país desarrollado y en desarrollo diseñe e implemente todas las medidas nacionales que crea necesarias y factibles para contribuir al éxito del acuerdo. Estas se conocen como contribuciones determinadas a nivel nacional -NDC por sus siglas en inglés- y presentan medidas de mitigación, adaptación e implementación.

A fines de 2016, luego de haber presentado su instrumento de ratificación del Acuerdo, Argentina publicó su primera NDC revisada; con miras a establecer objetivos más ambiciosos que los determinados anteriormente, en octubre de 2015. La meta principal es no superar la emisión neta de 483 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>eq para el año 2030.

Para lograr su objetivo, la NDC presenta medidas tanto incondicionales como condicionales. Las primeras se refieren a aquellas que el gobierno establece para iniciar un proceso de adaptación al cambio climático; partiendo de las circunstancias nacionales, como el grado de vulnerabilidad y los impactos del fenómeno sobre el territorio y población argentinos. En cuanto a las condicionales, la NDC establece una posible reducción de 483 a 369 millones de tCO<sub>2</sub>eq sólo si la comunidad internacional coopera. Esto requiere de financiamiento, transferencia de nuevas tecnologías sustentables y apoyo en el desarrollo de capacidades; es decir, en la difusión de conocimiento en evaluación y aplicación de políticas climáticas.

Según Climate Action Tracker (CAT), Argentina muestra una evolución positiva de sus promesas desde la asunción del presidente Mauricio Macri. A fines del 2017, se promulgó la Ley de Generación Distribuida de Energía Renovable con el objetivo de crear una red que distribuya energía limpia entre sus productores; lo que permite que quienes la consumen sean los mismos que la producen. Asimismo, la ley aprobó la creación de un Fondo para el fomento de la Industria Nacional Asociada cuyo objetivo es promover la investigación y desarrollo de herramientas que permitan distribuir, de manera eficiente, la energía sustentable. Meses más tarde, entró en vigor la Ley de Energía Renovable que busca fomentar el uso de energía limpia en miras a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Por último, el gobierno promulgó el impuesto al carbón para lograr no sólo disminuir las emisiones sino también incentivar a los productores a desarrollar sus propios modos de producción sustentables.

Si bien el CAT argumenta que Argentina es uno de los pocos países que ha aumentado los objetivos en su NDC desde la adopción del Acuerdo de París, sigue calificando su NDC como "Al-

---

<sup>6</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales

tamente Insuficiente"; lo que indica que el compromiso climático no es consistente con el objetivo de mantener el calentamiento por debajo de 2 ° C ni mucho menos limitarlo a 1.5 ° C como lo requiere el mencionado Acuerdo.

En una entrevista para el Boletín del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), la Dra. Hayley Stevenson responde varios interrogantes sobre la situación de Argentina con respecto a sus metas de París y los desafíos que presenta a futuro.

Guadalupe - Si bien hubo avances, el CAT clasifica el NDC de Argentina como altamente insuficiente ¿Qué impide a nuestro país avanzar en la consecución de sus objetivos?

Hayley – Voy a mencionar factores tanto internacionales como domésticos porque los dos tipos van a afectar si Argentina puede o no cumplir con sus metas para París. Para empezar, si bien es una buena noticia que el gobierno de Macri haya revisado la meta del gobierno anterior, hay que reconocer que la meta es clasificada como Altamente Insuficiente por el CAT y es uno de los pocos países que comparte esta clasificación. En este sentido, si bien los objetivos deben cumplirse, hay que tener en mente que no es una meta ambiciosa y que por ende no contribuye a alcanzar el objetivo general de París.

Argentina prometió una meta incondicional y otra condicional que depende de la ayuda de la comunidad internacional. Si tuviera habilidad para atraer inversiones a través del Fondo Verde, su NDC llegaría a la clasificación de Insuficiencia, es decir, aumentaría un escalón hacia la meta de París. El Fondo Verde busca atraer 100 billones de dólares cada año, pero hasta ahora sólo el 10% de los fondos que precisan ya están prometidos. El panorama se vuelve menos alentador con la llegada de Trump ya que EE. UU. se negó a dar los 2 billones que le quedaban por entregar de los 3 prometidos por Obama. Esto puede desincentivar a otros países de contribuir. Entonces, este Fondo es uno de los factores que influye en la posibilidad de alcanzar los objetivos ya que no logra atraer los fondos prometidos. Para la comunidad internacional será imprescindible encontrar una manera de incentivar al sector privado a contribuir más, dado que la mayoría de este sector no ve la inversión en energía limpia como una buena inversión sino como una con alto riesgo.

Por otro lado, desde las últimas 3 décadas ha habido una trayectoria de “promesas rotas”. Los países avanzados siguen con sus promesas de ayudar financieramente a los países en desarrollo, pero nunca han proporcionado el dinero que prometen; por lo que esta tendencia pone en duda el discurso de la ayuda por medio del Fondo. Para Argentina es importante porque su meta condicional depende de éste. Asimismo, el proceso por el cual el Fondo aprueba proyectos se encuentra atrasado y, como con cualquier nuevo organismo, siempre es lento empezar. Aparte, una característica del Fondo Verde es que el dinero pasa por diversos actores, por los bancos multilaterales como el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, por lo que este es también un factor que contribuye a la ralentización de las actividades ya que son estos actores quienes administran los fondos y deciden a qué proyectos y a qué países se les entregan. Una buena noticia para la Argentina es que es uno de los países en desarrollo que más recibe del Fondo Verde, es el segundo país en el ranking. Sin embargo, desde la perspectiva de la comunidad internacional, es un poco polémico ya que los países menos desarrollados están recibiendo menos que Argentina que es un país de ingresos medios. Esa situación de poder diseñar una distribución justa de esos fondos será un debate en los próximos años y afectará la situación actual del país.

Entre los factores domésticos que pueden impedir el progreso hacia la meta de París se encuentra la integración de cambio climático en todos los sectores de la economía. Es lo que se conoce como la transversalización del cambio climático. En realidad, es un desafío para todos los países ya que patrón mundial que se observa es que los actores importantes en el diseño e implementación de medidas no tienen la práctica de consultarse conjuntamente; por lo que la integración es completamente necesaria.

Hay dos pasos positivos que Argentina ha dado respecto a la transversalización. Uno es el establecimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, lo que formalmente indica una igualdad entre ministerios. Sin embargo, hay que reconocer que el ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable casi siempre es el más pequeño y débil en términos de recursos financieros. Tiene sus desafíos. Otro paso adelante es la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, que reúne a los 12 ministros de los sectores más relevantes para que puedan debatir y compartir información sobre cómo abordar el cambio climático en sus decisiones. Podemos ver avances a nivel de gobernanza, pero se deben reconocer estos desafíos. Hay un análisis de FARN, de María Marta Di Paola, que analiza el presupuesto nacional de Argentina para 2018 y compara las inversiones en medidas que frenan las emisiones de CO<sub>2</sub>, contra las que lo fomentan. Su análisis muestra que la inversión en las primeras supera en demasía a las inversiones en medidas de adaptación y mitigación. En el sector de transporte, por ejemplo, por cada peso que se invierte en transporte limpio se invierten 104 pesos en transporte que fomenta emisiones. Esto muestra el desafío de la integración del cambio climático y el de evitar las acciones contradictorias, que es lo que se suele ocultar políticamente.

Otro desafío es que muchas de las emisiones de Argentina provienen de la deforestación. Aunque tengamos la Ley de Bosques de 2008, la mayoría de las provincias no cumplen con la normativa; hay deforestación tanto legal como ilegal. Asimismo, el gobierno central no cumple con la promesa de proporcionar pagos para conservación de bosques; estos pagos están incompletos y atrasados. En este sentido, no se puede echar toda la culpa a las provincias porque no tienen apoyo financiero federal, no está disponible. Este también es un desafío enorme.

G - Me pregunto si las acciones contradictorias responden a algún juego de poder o se deben a la falta de un método eficaz que evalúe el impacto de las políticas públicas; de manera de saber si contribuyen o no a alcanzar los objetivos planteados...

H - Si, ese tipo de análisis es imprescindible. También es necesario analizar el impacto social de las medidas ambientales porque un desafío en los años que vienen es que no se pierda el apoyo del público cuando se busca la manera de transversalizar el cambio climático. Un buen ejemplo de este riesgo ocurre con los subsidios al combustible fósil. Si bien es una buena noticia la reducción de dichos subsidios por el gobierno de Macri, el público asocia esta reducción con los tarifazos. Es decir, es necesario implementar medidas ambientales que sean compatibles con el bienestar social.

G - La siguiente pregunta es qué desafíos deberá enfrentar Argentina en cara a la lucha contra el cambio climático. Justamente uno podría ser tratar de mantener el apoyo de la sociedad y tratar de concientizar a la población. Creo que a un país como Argentina donde la sociedad se encuentra sensible a cuestiones sociales que parecen ser más imprescindibles, como la seguridad, la economía o la salud; le será difícil encontrar la manera de abordar el cambio climático contando con el apoyo de la sociedad...



H- Exactamente, en tiempos de recesión es muy difícil atraer atención y apoyo para medidas ambientales porque son a largo plazo. Hoy en día hay muchos que están preocupados por pagar sus cuentas, sus expensas, es muy difícil pensar en cambios que se pueden hacer en tu propia vida cotidiana que vayan a tener efecto recién a largo plazo y para generaciones futuras.

G - Para finalizar, las iniciativas como el Fondo para el fomento de la Industria Nacional Asociada -que busca desarrollar la investigación científica ¿Contribuyen al avance de la agenda climática?

H - Esta es otra acción contradictoria. Si bien cada gobierno tiene que pensar en sus prioridades y recursos, la verdad es que la disminución en inversiones científicas es un problema enorme en Argentina. Es una pena sobre todo cuando existen personas que han invertido muchísimo tiempo en formarse con una carrera en investigación... los presupuestos de CONICET se han recortado muchísimo. A nivel internacional hay mucha investigación con respecto al cambio climático que Argentina puede aprovechar, pero es importante tener investigación propia por dos razones: primero porque será más fácil entender el contexto de la Argentina, cuáles serán los impactos y qué hacer para adaptarnos; segundo, por la legitimidad del público ya que al ver que toda la ciencia proviene de afuera, la legitimidad de la ciencia argentina y su prosperidad terminarán afectadas.

G – No hay dudas de que Argentina ha hecho un gran avance, pero existen varios desafíos a tener en cuenta para poder alcanzar la meta de París. Muchas gracias Hayley por tu tiempo.

H – Al contrario, gracias a ti.

En suma, si bien Argentina ha sido uno de los únicos países en revisar su NDC y proponer objetivos más ambiciosos, existen factores tanto internacionales como domésticos que impiden al país posicionarse entre aquellos cuyos esfuerzos están más cercanos a la meta de París. En primer lugar, Argentina es un país en desarrollo y sus objetivos condicionales dependen de la ayuda financiera internacional, la misma que se ha entendido como parte de las múltiples “promesas rotas” del régimen internacional del cambio climático. En segundo lugar, Argentina debe encontrar la manera de integrar el cambio climático a las distintas agendas ministeriales, de manera de que cada decisión política sea la menos dañina para el medio ambiente.

---

## Cataluña: De la independencia a la extradición

Tomás Willemoës<sup>7</sup>

Cataluña impacta en el escenario internacional y pone en crisis a la Unión Europea, cuando en octubre de 2017, Carles Puigdemont, como presidente de la Generalitat, celebra un referéndum sobre la independencia de Cataluña, a pesar de que el Tribunal Constitucional español había declarado ilegal dicha consulta popular, por violar diversas normas, incluido el artículo 2 de la Constitución, que consagra la "indisoluble unidad de la Nación española".

No obstante, las advertencias de las autoridades, se aprobó, días después, en el Parlamento de Cataluña la declaración unilateral de Independencia, y en consecuencia, el Gobierno de España intervino la autonomía de Cataluña, mediante la aplicación del artículo 155 de la Constitución de ese país.

Unas semanas más tarde, el Fiscal General español, José Manuel Maza, presentó una querrela contra Puigdemont y el gabinete de su gobierno por rebelión, sedición y malversación de fondos públicos, además de emitir una fecha para comparecer ante un juez. Algunos de sus ministros comparecieron y fueron arrestados, mientras que Puigdemont huyó, con una parte de ese gabinete, a Bruselas. En consecuencia, la jueza Lamela dictó una orden de detención internacional o euroorden, un mecanismo de cooperación judicial entre los países de la Unión Europea, contra Puigdemont por permanecer en Bruselas y desoír la citación judicial para declarar como imputado por los delitos mencionados. Luego el Tribunal Supremo de España retiraría esta orden de arresto europea.

Después de intervenir la autonomía de Cataluña, el Primer Ministro español, Mariano Rajoy, convocó a elecciones rápidas allí, teniendo como resultado que el partido Ciudadanos ganara los comicios y se convirtiera en la primera fuerza política en Cataluña. A pesar del triunfo, el resultado electoral no evitó una mayoría parlamentaria del bloque independentista.

En marzo de este año, Puigdemont renunció provisionalmente a presidir la Generalitat y propuso como candidato al número dos de su partido, Jordi Sánchez, encontrándose este último en prisión preventiva. Posteriormente, el juez Llarena procesó a Puigdemont por los delitos de rebelión y malversación y reactivó la euroorden contra él, siendo detenido en Alemania y trasladado a la prisión de Neumünster. Finalmente, la justicia alemana rechazó la configuración del delito de rebelión y lo dejó en libertad bajo fianza de 75.000 euros, porque consideró que se mantenía el riesgo de fuga, y por el momento estudia su posible entrega sobre la base de los cargos de malversación de fondos públicos.

Mientras que en un principio la independencia de Cataluña fue el centro de discusión en el escenario internacional, hoy el debate se centra en la extradición de Puigdemont y en qué decisión tomará el tribunal alemán en las próximas semanas.

---

<sup>7</sup> Abogado

## La extradición de Puigdemont

Para que el pedido de extradición pueda ser llevado a cabo, Alemania debe analizar si los crímenes por los que se acusa a Puigdemont son punibles bajo sus leyes. Es decir, si existe un equivalente en su sistema legal de los delitos por los que el país original, en este caso España, busca al detenido, este es un concepto conocido como doble incriminación.

La normativa que regula la euroorden obliga a entregar a la persona reclamada cuando los delitos, objeto de la petición, se pueden integrar en una de las 32 categorías que incluye, sin efectuar el control de la doble tipificación. Es lo que sucede con el delito de malversación que parece, al menos inicialmente, encajar dentro de la categoría denominada en la lista como de "corrupción". Por el contrario, cuando los hechos no encajan en ninguna categoría de esa lista, como sucede con el delito de rebelión, los jueces alemanes tienen que determinar si esta imputación contra Puigdemont es también delito según la ley del país.

El caso de Puigdemont debe pensarse como si Cataluña estuviera en Alemania, declararon los jueces en su fallo. De acuerdo con la Cláusula 3 de la Ley Alemana de Asistencia Legal Internacional en Asuntos Criminales (IRG), la justicia alemana solo puede contactar a fiscales extranjeros si sus alegaciones también tienen sentido bajo la ley local (Steinke, 2018). En este sentido, Bélgica, donde Puigdemont había fijado su residencia, era un buen refugio para el líder catalán porque en su código penal no existe un delito directamente equivalente al de rebelión, con lo cual se complicaba el proceso para que fuera juzgado por ese delito.

La Audiencia Territorial de Schleswig-Holstein (norte de Alemania), consideró "inadmisible" la imputación por rebelión, pero, según indicó en un comunicado, sí cree que el proceso puede ser procedente por otros delitos que se le imputan. Según el tribunal, por razones jurídicas la extradición por rebelión, tal como está prevista en el Código Penal español, no puede ser aceptada debido a que los actos que se le imputan no serían punibles en Alemania según la legislación vigente (Javato, 2018). De esta forma, señala que el delito que podría ser equiparable en la legislación germana sería el de "alta traición", pero que en este caso no sería aplicable porque no se cumple el requisito de la "violencia".

En conclusión, el líder separatista podría ser extraditado a España, pero solo por "malversación de fondos públicos", que implica penas inferiores a las dictadas por rebelión. No obstante, la orden de detención europea estipula un plazo de 60 días dentro del cual la persona solicitada debe ser entregada al país que lo está buscando. En consecuencia, debería ser entregado a más tardar el 24 de mayo o la garantía expira. Sin embargo, expertos legales sostienen que "circunstancias excepcionales" podrían conducir a una extensión del plazo (Bild, 2018).

## Su impacto en la Unión Europea

El arresto de Puigdemont también ha hecho que el tema catalán irrumpa de nuevo en la agenda europea, lo que pondría a prueba las relaciones entre Alemania y España, en momentos en que los gobiernos europeos se habían mantenido al margen de las aspiraciones independentistas en Cataluña. El tema también desata cuestionamientos sobre si toda la Unión Europea concibe de la misma manera el Estado de Derecho y cómo va a responder a otros movimientos separatistas en la zona.

La detención del expresidente catalán se da en momentos críticos para el bloque europeo. Sigue pendiente la negociación final del Brexit, la salida británica de la Unión Europea; en Italia hay una agitación populista después de una elección que favoreció al Movimiento Cinco Estrellas; en Francia va creciendo un descontento laboral contra Emmanuel Macron; las fricciones entre el liderazgo del bloque en Bruselas con los gobiernos de derecha de Hungría y Polonia ante denuncias de que están coartando derechos han resultado en un ambiente en el que no son bienvenidos nuevos retos a la unidad, y, más recientemente, ha habido una escalada en el conflicto diplomático con Rusia (Minder, 2018).

También son momentos difíciles para el independentismo catalán, que parece estar quedando sin opciones dentro del marco legal y político. Después de la declaración de independencia de finales de octubre, revertida, y de elecciones anticipadas, los tres partidos independentistas no han podido ponerse de acuerdo entre ellos para investir a un nuevo líder de la Generalitat.

Se están despertando sentimientos nacionalistas en todo el continente, y parece poco probable que cambie la visión asentada de la Unión Europea sobre el enfrentamiento de los separatistas con el gobierno español. Pero a pesar de las protestas de los izquierdistas alemanes y los nacionalistas escoceses, españoles y belgas, los líderes europeos muestran pocas señales de apartarse de su posición de que el impulso independentista de Cataluña debe seguir siendo estrictamente un asunto de Madrid.

Se cree que la Unión Europea tiene poco interés en una intervención formal y que, en cualquier caso, en virtud del Tratado de Lisboa, está obligado a respetar las "funciones estatales esenciales, incluida la garantía de la integridad territorial" de los Estados miembros (Henley, 2018). El bloque, que se considera sobre todo como un club de miembros, también está preocupado de que reconocer el resultado de un referéndum ilegal sentaría un precedente para otras regiones con aspiraciones de independencia, como Flandes, Lombardía y Córcega. Su postura por el momento no ha cambiado desde que Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, dijo el año pasado: "No está en nuestra agenda. Todos tenemos nuestras opiniones, pero formalmente no hay espacio para una intervención de la Unión Europea".

Por estas razones Cataluña ha vuelto al centro del debate europeo y el arresto de Puigdemont en Alemania, ha situado su caso en el propio centro de Europa, dejando a los jueces alemanes la labor de juzgar las evidencias antes de decidir si extraditarlo a España.

## Bibliografía

Bild. (29 de abril de 2018) "Liberado de la prisión de Neumünster Puigdemont está en libertad". Disponible en: <https://www.bild.de/politik/ausland/politik/politik-eilmeldung-puigdemont-55306948.bild.html>

Henley J. (29 de marzo de 2018). "La UE todavía no se conmueve por el enfrentamiento de España con los separatistas catalanes". The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/29/catalan-independence-european-leaders-unmoved-spain-standoff-with-separatists>

Javato A. (11 de abril de 2018). "Las dificultades del delito de rebelión". El País. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2018/04/11/opinion/1523445523\\_848057.html](https://elpais.com/elpais/2018/04/11/opinion/1523445523_848057.html)

Minder P. (27 de marzo de 2018). "El arresto de Puigdemont pone a prueba a la UE, a España y al independentismo catalán". The New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/27/puigdemont-alemania-ue/>

Steinke R. (6 de abril de 2018), "Por qué los jueces liberaron a Puigdemont". Süddeutsche Zeitung. Disponible en: <http://www.sueddeutsche.de/politik/katalanischer-separatistenfuhrer-warum-die-richter-puigdemont-freiliessen-1.3934641>

---

## “Divide y vencerás”: Estrategia rusa en la era digital

David Rodríguez- Florencia Shqueitzer<sup>8</sup>

La Guerra Fría culminó en 1991 con la caída del Muro de Berlín, no así las tensiones mantenidas entre Rusia y Occidente. Los ecos de estas fricciones nos permiten visibilizar ciertos resquemores que se mantienen vivos y que derivan en el uso de técnicas de contrabalanceo entre ambas partes. Como ejemplo de ello, en los últimos tiempos, ha tenido mucha entidad la presunta campaña de ataques cibernéticos realizada por Rusia hacia las democracias occidentales, lo cual asimismo se enmarca en el creciente uso del “soft power” y el relegamiento del poder duro en la política internacional.

¿Qué rol ocupan las presuntas injerencias rusas en dicho contexto? Para responder a esta pregunta, buscaremos arrojar un poco de luz al por qué de estas acciones, tanto desde el contexto histórico, geopolítico, económico y tecnológico en el que se realizan.

Con la disolución de la URSS y el triunfo del liberalismo en el plano mundial, la opinión pública creyó que la oposición entre ambas partes se encontraba resuelta, y que el sistema político occidental se impondría, creando una armonía dominada por el oeste. Sin embargo, es posible observar que ante medidas blandas llevadas adelante por Occidente que buscan ganar terreno sobre la contraparte, Rusia ha reaccionado. Esta pugna, a su vez, ha crecido a partir de la recuperación estratégica de Rusia, acentuada a partir del dinamismo asociado al presidente Vladimir Putin.

En el marco de esta rivalidad, podemos tomar como ejemplo la injerencia occidental en las ex repúblicas soviéticas donde en la década del noventa se llevaron a cabo movilizaciones contra presuntos regímenes dictatoriales, estableciéndose en ellas sistemas políticos afines a los intereses del mencionado bando. Dentro de esta categoría se encuentra, a modo de ejemplo, el derrocamiento de Slobodan Milosevic en Yugoslavia en el año 2000 o la Revolución de las Rosas en Georgia en el año 2003.

A su vez, de acuerdo con la postura del especialista Alberto Hutschenreuter, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se ha expandido hacia espacios de significancia estratégica para Rusia, como Polonia, Hungría, la República Checa, o el más reciente intento de captar a Ucrania bajo la órbita de influencia de la organización. Con ello se han cruzado líneas geopolíticas rojas de Rusia, es decir, intereses vitales de la misma. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se pueden entrever acciones que pueden leerse como reacciones de Rusia, por ejemplo, con su avance sobre Crimea en el año 2014 (A. Hutschenreuter, comunicación personal, 21 de abril de 2018).

A pesar de ello, realizar este tipo de retaliaciones por parte de Rusia es cada vez más complejo, debido a su realidad económico-militar actual. El año 2017 fue la primera vez en el siglo XXI en la que Rusia redujo su gasto militar, y nada menos que en un 20%. La recesión que sufre su economía la ha forzado a pasar del 5,5% de su PIB en 2016 al 4,3%, a contramano de la ten-

---

<sup>8</sup> Abogado y Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

dencia mundial, donde se produjo un aumento promedio del 1,1%, siendo EEUU el acaparador del 35% de la inversión militar del planeta.

Las necesidades de Rusia de ampliar su presencia militar se ven, no obstante, aminoradas a causa de las tendencias mundiales modernas a la hora de ejercer influencias geopolíticas. En concreto, en la coyuntura contemporánea, para poder ganar posiciones en la escena internacional, se observa el desuso del “hard power” o uso de la fuerza, y su reemplazo por la utilización de “soft power” o medios de presión que implican aspectos culturales, ideológicos y diplomáticos.

En particular, cada actor busca adquirir poder relativo frente al otro incidiendo principalmente en su sistema político. Esto es así, siguiendo a autores como Robert Keohane y Joseph Nye, debido a que existen objetivos de política que no pueden ser alcanzados mediante el poder militar tradicional, como lo son las metas económicas o de influencia cultural. Es entonces, principalmente mediante la aplicación de medidas blandas, como los estados pueden ganar mayor peso en el escenario internacional.

Siguiendo esta línea, una de las herramientas de poder blando que ha tenido mayor desarrollo en los últimos años ha sido precisamente la utilización del ciberespacio para la realización de actividades de inteligencia y desinformación con fines políticos.

Sabiendo visualizar el panorama contemporáneo, Rusia ha optado por una táctica que no implique una escalada bélica, sino una confrontación psicológica, basada en la intriga, en la imaginación sobre el poder real del enemigo, en el constante temor y en la imprevisibilidad, a través del uso de medios digitales. Con ello logra generar el denominado “factor sorpresa”, haciéndose omnipresente, difuminando el conocimiento de su accionar.

Esta práctica no es exclusiva de Rusia. Si bien su injerencia en las democracias occidentales no ha sido comprobada, ello en todo caso, no podría entenderse como un accionar nuevo, sino que ya ha sido utilizado por Occidente en ex espacios soviéticos, y en la actualidad es de presumir que Estados Unidos y otros países europeos estarán realizando a su vez maniobras similares en las redes rusas. Es decir, los países que realizaban actividades de espionaje con anterioridad lo siguen haciendo, únicamente que en la actualidad el escenario es internet, en donde incluso dichas acciones pueden ser ahora más sencillas, opacas y baratas.

Es una confrontación asimétrica, donde el debilitamiento de la contraparte se realiza a través de la red, utilizando el medio digital, lo que a su vez permite aprovechar el anonimato que este provee y el ocultamiento de las acciones. La presunta injerencia rusa en la campaña electoral estadounidense del año 2016, en apoyo del candidato republicano Donald Trump, y contrario a la candidata demócrata Hillary Clinton podría leerse desde este marco de alteración del pensamiento colectivo.

No obstante, a pesar de la rápida evolución que están teniendo estas técnicas, todavía se encuentran con serias limitaciones. Con relación a la injerencia en las elecciones, por ejemplo, no es posible cambiar los resultados de estas manipulando los sistemas digitales. Lo que sí es factible es tergiversar la información y el discurso que se forma alrededor de los comicios para influir en el pensamiento colectivo y así alterar la opinión ciudadana.

Específicamente, Rusia ha buscado apoyar a partidos de extrema derecha, extrema izquierda, posiciones nacionalistas o “anti-establishment”, que son más proclives a provocar la inestabili-

dad nacional o las divisiones internacionales. El apoyo a regímenes políticos de estas características es esencial para que los intereses propios no encuentren obstáculos en el espacio global.

Mediante ello, la estrategia rusa persigue generar una coyuntura internacional lo más fragmentada y polarizada posible, y así encontrar resistencias más débiles a la hora de imponer sus intereses. Un ejemplo esclarecedor de esta política sería el intento de Rusia de evitar que la Unión Europea consolide una identidad colectiva más cohesionada, mediante sus supuestas intervenciones en el referéndum del “Brexit”, o en las campañas electorales europeas.

En resumen, actualmente se está consolidando el modelo de relacionamiento internacional basado en el “soft power”, que está ganando terreno frente al uso del poder militar convencional. Entre el abundante conjunto de acciones que se encuentran dentro de lo que llamamos poder blando, se destaca el uso de herramientas cibernéticas para el logro de los intereses geopolíticos, las que utilizan para generar una brecha en las sociedades y así consolidar la propia posición.

El aprovechamiento de estos nuevos medios de poder digital no debe ser achacados exclusivamente a Rusia, sino que se constituyen en un arma más dentro de las tácticas de contrabalanceo utilizadas en las relaciones entre esta y Occidente, cuyo vínculo se ha mantenido en tensión a pesar de haberse producido el final de la Guerra Fría.

La gran incógnita por dilucidar en el futuro inmediato será predecir de qué manera estas nuevas armas informáticas evolucionarán, qué efectos provocarán en las tensiones entre ambos bandos y cómo ello repercutirá en la formación de sus respectivas sociedades. La expresión “divide y vencerás” se ha ido renovando a lo largo del tiempo a través de diferentes tácticas, pero podemos aseverar que se mantiene activa y en uso.

## Referencias Bibliográficas

CORERA, G. (17 de Abril de 2018). ¿Están Rusia y Occidente precipitándose hacia una guerra cibernética?. BBC.

KEOHANE, R.O., & NYE, J.S.(1988). Interdependencia Compleja. Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

TORRALBA, C. (3 de Mayo de 2018). Rusia reduce el gasto militar por primera vez en dos décadas. El País.

VELANDIA, K. (2 de Marzo de 2017). ¿Cuáles son las armas con las que se combate en el ciberespacio, el nuevo frente de guerra del siglo XXI? (Y qué daño te pueden causar). BBC.



---

## Infraestructuras críticas: límites virtuales de las naciones en las relaciones diplomáticas

Martín Salmerón<sup>9</sup>

Siendo el ciberespacio un ambiente que ofrece millones de posibilidades y extiende cada día más su alcance, es interesante realizar un pequeño análisis sobre las interacciones que ocurren dentro del mismo.

Gracias a las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (T.I.C.), existen herramientas que permiten la interconexión entre dos personas que físicamente se encuentran a kilómetros de distancia, pero que virtualmente están a un clic de interactuar haciendo uso de la mayoría de sus sentidos.

Ello ha permitido con el correr del tiempo, que las relaciones interpersonales trasciendan el “espacio íntimo individual”, y den lugar a relaciones más complejas que, además, promueven la intervención económica y funcional de las mismas; es decir, ya no es necesaria la interacción presencial para realizar transacciones o intercambios, sino que, en el mundo “binario” se resuelven, en diferentes monedas, en cuestión de segundos, y con la existencia de las “cripto monedas”, este intercambio se ha simplificado para hacer común un idioma cada vez más utilizado a nivel mundial.

Por otro lado, existen intercambios de metodologías de ejecución de tareas, la transferencia del know-how de muchísimas actividades se trafican por la internet, al punto tal de lograr llegar a convertir en “físico” algo “virtual” con mínima y en un futuro no muy lejano “nula” participación de mano de obra humana.

A medida que el tiempo ha pasado y sigue su vertiginoso avance, definiciones como la “internet de las cosas” pasan a ser más que algo hogareño y se convierten en conceptos complejos que trascienden la manera en que un modem se conecta con algunos dispositivos del hogar, para convertirse en estructuras virtuales de gran envergadura, desde donde comienzan a pensar infraestructuras de la información que administran datos en grandes cantidades.

Esta dependencia, en esencia, no tiene otro objetivo más que el de “eficientizar” los procesos deductivos, productivos, educativos, entre otros, y en la mayoría de los casos, poca o ninguna importancia se le da a la “seguridad”, ya no solo de la información misma, sino también, de la infraestructura que la sostiene, desde el punto de vista físico y virtual.

Cuando una infraestructura de estas características se encuentra con “información de la población”, cuando comienza a administrar datos que son útiles a la “Administración y Gobierno” de un Estado, es que la importancia de las mismas crece potencialmente y, por lo tanto, crece la necesidad de brindar la adecuada seguridad a estas.

---

<sup>9</sup> Licenciado en Sistemas Aéreos e Interestaciales

Son estas estructuras, virtuales y físicas, que al momento de encontrarse administrando información de vital importancia para un Estado u organización gubernamental, pasan a denominarse “infraestructuras críticas del Estado”.

Ahora bien, habiendo aclarado en lo posible algunos conceptos básicos respecto de dichas infraestructuras, podemos hacer la analogía en donde, un Estado, virtualmente organizado en información y procesos, debidamente asegurados estos, comienza a interactuar con otros Estados, organizados de la misma manera.

Allí es cuando vemos que, no solo las infraestructuras críticas de un Estado, aseguradas en un sistema “aislado”, comienzan a tener necesidad de interactuar entre sí sino que, además, ya no solo importa brindar la debida seguridad a esa estructura, sino también a los canales y modos de “interacción”.

Por supuesto que manteniendo los modos “clásicos” de interacción, en donde los representantes de un Estado, ya sea en la figura de sus ministros o del mismo presidente de la Nación, existe la “seguridad” del interactuar cara a cara. Sin embargo, en un futuro existen muchas posibilidades de que esta interacción sea cada vez más “protocolar”, y que las negociaciones y arreglos sean previamente realizadas en entornos virtuales, para ser rematadas de forma presencial con el simple acto de una firma.

Es así como, de un tiempo hasta ahora, nuestros profesionales de “lo internacional” tendrían que prestar atención a estos “métodos” de interactuar con sus pares extranjeros, buscando no solo la mejor manera de comprenderse el uno al otro, sino también dándole importancia a la seguridad de estas estructuras.

Es importante entender que, la información crítica de un Estado, contenida en la infraestructura correspondiente, será un objetivo “codiciado” por quienes deseen atentar contra los intereses de este. Lógicamente entonces, no debe existir ningún canal que conecte a ésta con otras infraestructuras que no le sean funcionales, puesto que, a nivel virtual, todas las estructuras pueden ser vulneradas de alguna u otra manera a lo largo del tiempo.

Sin embargo, existen momentos en donde, en pos de funcionalizar un intercambio, innovar políticamente en el campo de las relaciones, se “saltan” algunos pasos para poder cumplir con los objetivos previstos.

Es en estos momentos donde debe darse prioridad a cumplir con criterios de seguridad debidamente establecidos por profesionales del área de la Ciberseguridad y la Ciberdefensa, aun cuando esto no sea “políticamente visible”, la importancia de la información que se administra en estos casos puede llegar a verse perjudicada y con ello, convertirse en elementos de extorsión a los intereses del Estado por aquellos que, como antes cita el texto, buscan obtener ventajas de cualquier tipo, por el solo hecho de hacerse de dicha información.

En nuestro país, la resolución 580/2011, de la Jefatura de Gabinete de Ministros, creo el PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURAS CRITICAS DE INFORMACION Y CIBERSEGURIDAD.

En dicha resolución, se pone de manifiesto entre otras cosas que:

“El mundo contemporáneo se caracteriza por los profundos cambios originados en el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad, las cuales se encuentran sustentadas en gran medida en el ciberespacio”

“La utilización de las comunicaciones virtuales es un recurso que depende de la infraestructura digital, la cual es considerada como infraestructura crítica, entendiéndose ésta como imprescindible para el funcionamiento de los sistemas de información y comunicaciones, de los que a su vez dependen de modo inexorable, tanto el Sector Público Nacional como el sector privado”

“La seguridad de la infraestructura digital se encuentra expuesta a constantes amenazas, que en caso de materializarse pueden ocasionar graves incidentes en los sistemas de información y comunicaciones, por lo que resulta imprescindible adoptar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de las infraestructuras críticas”

Entre las funciones del Programa Nacional de Infraestructuras críticas se enmarcan algunas de las siguientes tareas entre otras:

“Elaborar y proponer normas destinadas a incrementar los esfuerzos orientados a elevar los umbrales de seguridad en los recursos y sistemas relacionados con las tecnologías informáticas en el ámbito del Sector Público Nacional.”

“Promover la concientización con relación a los riesgos que acarrea el uso de medios digitales en el Sector Público Nacional, las Organizaciones de Gobierno, al público en general, como así también del rol compartido entre el Sector Público y Privado para el resguardo de la Infraestructura Crítica”.

Es por esto que, como profesionales en el ámbito de las Relaciones Internacionales, no están exentos ni alejados de la administración pública nacional porque, al final de cuentas, quienes nos representan ante el concierto de las naciones, sea en el nivel que sea, son usuarios y custodios de información que puede resultar crítica a nuestros intereses nacionales, y como tal, deben interiorizarse sobre la forma adecuada de administrar dicha información en pos de acrecentar la seguridad de nuestra nación.

## Fuentes

Resolución 580/2011 de la Jefatura del Gabinete de Ministros

Programa Nacional de Infraestructuras Críticas, de Información y Ciberseguridad.  
[www.icic.gob.ar](http://www.icic.gob.ar)