

ISSN: 1853-5682

OtroSur *Digital*

Año: 6 | Nº 3 | SEPTIEMBRE 2018

POLITICA EXTERIOR

> | Cátedra de Relaciones Internacionales
> | Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
> | Universidad Nacional de Rosario

PRESENTACIÓN

Las I Jornadas del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR), que forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, se llevó a cabo durante los días 19 y 20 de Octubre de 2017, en la Universidad Nacional de Rosario. En aquel encuentro, estudiantes y jóvenes profesionales de la casa, expusieron trabajos por ellos realizados, de cuatro áreas temáticas: Política Exterior, Seguridad, Economía e Integración, y Desarrollo y nuevos temas de agenda.

Los disertantes, miembros a su vez de los distintos grupos de estudio que conforman el PRECSUR, abordaron problemáticas de actualidad, generando un ámbito propicio para el intercambio de opiniones y perspectivas, entre ellos y su público presente.

En esta oportunidad, se presentarán trabajos del área temática Política Exterior, y serán aquellos abordados por: Eliana Yanantonio y Aldana Fouquet, miembros del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA); Verónica Deutsch perteneciente al Grupo de Estudio de Medio Oriente (GEMO); Manuel Schiro y Camila Wisniewski, quienes forman parte del Programa de Estudios de América Latina- África (PEALA) y Nahir Isaac, miembro del Programa de Estudios Argentina- Brasil (PEAB).

El primer trabajo que se presenta, nos comenta que las relaciones Indo-Pakistaníes siguen siendo un tema central en la agenda de política exterior de Nueva Delhi, y más aun lo que respecta a la cuestión de Cachemira. Las autoras Yanantonio y Fouquet focalizarán su análisis desde la llegada al poder del primer ministro Narendra Modi, haciendo un recorrido de cómo fueron llevándose adelante las relaciones con el país vecino en esta materia, demostrando que en un primer momento el escenario daba cuenta de una posible solución del conflicto; hasta que a partir de ciertos hitos de tensión como ser ataques terroristas o levantamientos separatistas, las relaciones vuelven a truncarse. Demarcan también la complejidad de la situación a partir del involucramiento de otros actores en la cuestión de Cachemira, tanto regionales como grandes potencias: China, Rusia y Estados Unidos.

La autora Deutsch busca distinguir entre la política exterior llevada adelante por Mahmud Ahmadineyad de aquella realizada por Hasan Rohani, en lo que respecta al acercamiento hacia la región de América Latina. Busca poner en contexto ambos mandatos, describiendo las

características que atravesaba la región latinoamericana durante cada uno de ellos, y remarca con que países se estrecharon vínculos, con cuales no, y el porqué. Menciona que en los mandatos de Ahmadineyad la cuestión ideológica fue un factor importante en su acercamiento a la región; mientras que el mandato de Rohani, va a buscar estrechar lazos desde una retórica más moderada y priorizando las potencialidades económicas y la desideologización. Siguiendo este lineamiento de moderación, Rohani va a buscar negociar con las potencias occidentales su Plan Nuclear, con el fin de sortear las sanciones económicas y de reinsertar a Irán en el sistema internacional.

Por su parte, los autores Schiro y Wisniewki abordan en su presentación la relación que mantienen los países africanos con la Corte Penal Internacional. Analizan los motivos por los cuales algunos de los Estados africanos han decidido retirarse de esta institución, explicando primeramente que los llevo a formar parte de la misma, y porque con el tiempo conformaron la postura de que el accionar de la corte tiene un alto grado de selectividad y con un sesgo anti africano, que termino por generar varias retiradas. Por medio de distintos casos puntuales buscan demostrar la postura africana, la cual sostiene que la Corte es un instrumento funcional a las potencias occidentales y a las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Y para concluir, el artículo presentado por Nahir Isaac, presenta la temática de la política exterior llevada adelante por los estados brasileros de Rio de Janeiro y San Pablo, conocida también como diplomacia federativa, fenómeno que surge a partir del proceso de globalización a fines del siglo XX. El autor da cuenta de que si bien en el marco constitucional, no se contempla la acción autónoma de los entes subnacionales a nivel internacional, en la práctica estas acciones han demostrado un incremento a partir de la década del '80. Percatandose de este accionar activo en el plano internacional, el gobierno central brasileño se ha esforzado por incluir estas actividades en la órbita de política nacional de distintas formas. Termina por describir en qué áreas temáticas, Rio de Janeiro y San Pablo han optado por trabajar internacionalmente.

Agustina Vienna Acosta
Grupo de Estudios América Latina- África (PEALA)
Programa de Relaciones y Cooperación Sur- Sur (PRECSUR)

ÍNDICE

“Cachemira: un desafío en la Política Exterior de Narendra Modi”

Por Eliana Yanantonio y Aldana Fouquet..... Pág.5

“La política exterior de Irán hacia América Latina en la presidencia de Hasan Rohani: ¿un cambio respecto a Mahmud Ahmadineyad?”

Por Verónica Deutsch..... Pág.17

“La paradoja africana y la Corte Penal internacional”

Por Manuel Schiro y Camila Wisniewski..... Pág.27

4

“La política exterior de los estados brasileños: los casos de San Pablo y Río de Janeiro”

Por Nahir Isaac.....Pág.47

Cachemira: un desafío en la Política Exterior de Narendra Modi

Kashmir: a challenge to Narendra Modi's foreign policy

Fouquet, Aldana Belén

Yanantonio, Eliana Denise¹

PALABRAS CLAVE: *Cachemira- Narendra Modi - India- Pakistan*

KEY WORDS: *Kashmir - Narendra Modi - India - Pakistan*

Introducción

En el presente trabajo, nos encargaremos de realizar un análisis sobre el conflicto por la región de Cachemira entre la República Islámica de Pakistán y la República de la India desde 2014, año en que asume el nuevo Primer Ministro indio, Narendra Modi.

La región de Cachemira, situada al norte del subcontinente indio, actualmente está repartida entre tres países: India, quien posee la mayor parte del territorio, Pakistán y China. El 3 de junio de 1947 Lord Mountbatten, Virrey de la India, anunció la independencia del territorio y optó por la partición del mismo. En efecto se crearon dos Estados independientes, la República Islámica de Pakistán y la República de la India.

Desde la constitución de ambos Estados la situación estuvo marcada por dos guerras, en 1947 y en 1965, y un conflicto armado en el año 1971. Como consecuencia del primer conflicto, en el año 1947, la India logró firmar el Instrumento de Adhesión con Cachemira, a través del cual se dispuso que la totalidad del territorio de Jammu y Cachemira pasaran a formar parte de su jurisdicción, aunque bajo un cierto régimen de independencia (Gonzales García, Miranda Mercado, Pérez Rodríguez, 2005).

Con el comienzo de los años noventa, el estado indio de Jammu y Cachemira estuvo caracterizado por la confrontación entre los separatistas de Cachemira, que India alega son apoyados por Pakistán, y las Fuerzas Armadas de Pakistán, lo que causó miles de enfrentamientos y víctimas fatales como así también violaciones constantes a los derechos humanos producto de las recurrentes violaciones a la Línea de Control. Fruto del mencionado

¹ Las autoras son Estudiantes Avanzadas de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y forman parte del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático (GEIRSA) de dicha universidad.

escenario de complejidad, tuvo lugar la aparición del terrorismo, incluso del terrorismo suicida, un terrorismo que se introduce en los cuarteles indios para morir matando soldados y policías (Silvela Díaz-Criado, Vacas Fernandez, 2006).

El año 1998 se presentó como un punto de quiebre debido a las pruebas nucleares realizadas por India y Pakistán, ya que India anunció la realización de tres pruebas nucleares subterráneas y Pakistán probó un misil nuclear de rango medio. A causa de estos sucesos, y de que ninguno de los dos países había firmado el Tratado de No Proliferación de 1968, la comunidad internacional comenzó a ejercer presiones sobre ambas partes (González García et AL, 2005).

Posteriormente Manmohan Singh, Primer Ministro entre los años 2004 a 2014, le otorgó a India la posibilidad de obtener una importancia renovada en la arena internacional, siendo considerado el “padre” de las reformas económicas. En lo que respecta a la relación con Pakistán, hacia el año 2004 se intentó iniciar un proceso de paz con dicho país que llevó a que los altos mandatarios impulsaran medidas de confianza en la región de Cachemira y que establecieran un mapa de ruta acordando: la moratoria de pruebas nucleares y una “línea telefónica directa” para disminuir el riesgo de una guerra nuclear; la apertura de consulados en las ciudades de Mumbai y Karachi; el anuncio de la pronta conclusión de un acuerdo de notificación previa de ensayos de misiles; la reducción de tropas indias en Cachemira; y la probable construcción de un gasoducto Irán-Pakistán-India (Puente Ordorica, 2005). Sin embargo y tal como sostiene Campos (2007), se puede decir que hacia el año 2007 el proceso de diálogo sufrió un marcado estancamiento.

Teniendo en cuenta el objetivo del trabajo se analizará el diseño de la política exterior hacia el conflicto de Cachemira seguida por Narendra Modi desde su asunción hasta la actualidad, considerando que en un primer momento se observaron ciertas intenciones de recomponer el vínculo con Pakistán para una posible solución al conflicto. Para ello, es necesario contemplar los nuevos desafíos asumidos por India frente al avance del terrorismo internacional en la región, los ataques quirúrgicos llevados a cabo por Nueva Delhi y la posición de terceros actores como Estados Unidos, China y Rusia que también influyen en el equilibrio de poder regional. Asimismo, se realizará un breve repaso por el tratamiento de la cuestión dentro de Naciones Unidas, espacio al cual se apeló en varias ocasiones.

Nuestra investigación aportará una visión interesante del tratamiento del conflicto desde la política exterior india, demostrando la importancia del mismo a nivel regional, como así también dejando entrever los avances y retrocesos que suscitó la cuestión entre ambas partes involucradas que hasta la actualidad no han sido capaces de dejar de lado intereses

particulares para alcanzar negociaciones y avances sólidos hacia una posible resolución del conflicto.

El conflicto de Cachemira desde la llegada al poder de Narendra Modi

La dimensión internacional desde la llegada en mayo de 2014 del Primer Ministro Narendra Modi, como líder nacionalista del Bharatiya Janata Party (BJP), jugó un papel central contemplando que el nuevo mandatario dotó a la política exterior india de una mayor proyección estratégica y de un perfil pragmático más marcado que el de su antecesor.

Las dos cuestiones principales de agenda para el nuevo Primer Ministro Modi fueron transformar el entorno regional adverso con relación a Pakistán y China, como así también posicionar mejor a India en el escenario global para propiciar un mayor desarrollo económico. Tal como afirma Clarisa Giaccaglia (2016), el gobierno de Modi continuó con ciertas prácticas de realismo político que se habían comenzado a delinear en los últimos gobiernos del Partido del Congreso pero, profundizó aún más el pragmatismo al momento de ejecutar la política exterior del país.

Hacia el momento de la asunción de Modi, no se adoptó una línea dura para con el país vecino, más allá de que en ese momento se presentó un recrudecimiento del conflicto territorial que hasta el actual año 2017 sigue marcando un incremento de la tensión. Nawaz Sharif, Primer Ministro Pakistani desde el año 2013 y Narendra Modi trataron de acercar a sus países ya desde la toma de posesión del mandatario indio, quien invitó a su homólogo de Islamabad en un gesto sin precedentes. Modi, manifestó que el conflicto activo entre ambos países no le permitiría concentrar su atención sobre el crecimiento económico de la India y haciendo uso de este clima de optimismo se realizaron reuniones bilaterales con el objetivo de establecer una nueva ronda de negociaciones de paz al más alto nivel para enfrentar el contencioso por Cachemira (Rojas, 2014).

Siguiendo esta línea, el primer anuncio de la postura de Modi frente a Pakistán se materializó en septiembre de 2014 en su primer discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde manifestó su deseo de mantener conversaciones bilaterales con el país vecino “sin la sombra de ningún terrorismo”, ya que India acusa a Pakistán de apoyar a militantes separatistas que cruzan desde la zona de Cachemira para atacar fuerzas indias. Por otro lado, Pakistán acusa a India de violaciones recurrentes a los derechos humanos de habitantes musulmanes en dicho territorio en disputa (Muñoz, 2015).

Desde sus inicios, Modi se manifestó decidido a asumir decisiones difíciles que le conllevaron cierta pérdida de capital político para la resolución de problemas y el seguimiento de compromisos ya realizados, tratando de despojar la rigidez burocrática excesiva. Sin embargo, respecto del conflicto en Cachemira, el líder del BJP debió enfrentarse con sectores internos, sobre todo con el Partido del Congreso Nacional Indio, que en algunos aspectos no comparte la forma en que trata la cuestión con Pakistán. En este sentido, una propuesta del Primer Ministro indio, fue alentar a los principales ministros de algunos estados de su país, que presentan conexiones históricas y geográficas con Pakistán, a iniciar visitas a través de la frontera con sus homólogos de los estados en Pakistán, encajando con la promesa de su campaña electoral de 2014 de dar a los estados una mayor voz en la conducción de la política exterior (Mohan, 2016).

A un año de la llegada de Modi. El conflicto en 2015

En marzo de 2015, el ministro de Asuntos Exteriores de la India visitó Islamabad en el marco de una gira por los países que integran la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC)². Ambos países plantearon sus respectivas preocupaciones sobre las recurrentes violaciones del alto al fuego en la Línea de Control y expresaron repetidamente sus intenciones de profundizar un diálogo que fuera significativo para abordar la cuestión de Cachemira. Por parte de Pakistán, la postura reclamada en más de una oportunidad es la de que India desea establecer sus propios términos en la negociación, los cuales son orientados principalmente a la cuestión del terrorismo y a un abordaje bilateral³.

El 10 de julio de 2015, y al margen de la Cumbre de la Organización de la Cooperación de Shangai⁴ en la ciudad rusa de Ufa, Modi y el pakistaní Nawaz Sharif mantuvieron conversaciones al margen, demostrando nuevamente interés en resolver el conflicto, el cual fue abordado netamente desde la problemática del terrorismo como un aspecto central. Aunque los dos Primeros Ministros acordaron examinar “todas las cuestiones pendientes” y al

²La Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia fue fundada en el año 1985 por India, Pakistán, Bangladesh, Nepal, Bután, Sri Lanka y las Islas Maldivas.

³Representantes de Pakistán e India se vuelven a reunir tras más de medio año, *El Confidencial*, 3 de marzo de 2015, Islamabad. Disponible en https://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2015-03-03/representantes-de-pakistan-e-india-se-vuelven-a-reunir-tras-mas-de-medio-ano_511296/. Consulta: 14 de mayo de 2017.

⁴La Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) es una organización intergubernamental fundada el 8 de abril de 1996 por los líderes de la República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, países que, con la excepción de Uzbekistán (que ingresó en la organización en 2001), de India y de Pakistán (que ingresaron a la organización en enero de 2016), habían sido previamente conocidos como los Cinco de Shanghái.

“terrorismo condenarlo en todas sus formas”, la declaración de Ufa atrajo muchas críticas en Pakistán, por ser demasiado “unilateral”. El Asesor Nacional de Seguridad Exterior de Pakistán, Sartaj Aziz, realizó una conferencia de prensa tres días después haciendo hincapié en que Cachemira seguiría siendo un tema central para todas las futuras conversaciones con la India. Tras la reunión en Ufa, los dos Primeros Ministros también compartieron un espacio mutuo en la Cumbre del Clima en París⁵.

Durante la navidad de 2015, Modi viajó a Pakistán lo cual no fue anunciado de forma oficial y supuso la primera visita de un Primer Ministro indio al país vecino en más de una década de manera sorpresiva (Fontdegloria, 2015). La visita de Modi a Lahore demostró una vez más el compromiso de India de contribuir al proceso de paz y su voluntad de asumir grandes riesgos políticos en la búsqueda de una relación normal con Pakistán.

En ese mismo mes, la Ministra de Asuntos Exteriores india, Sushma Swaraj, mantuvo encuentros con el mandatario paquistaní, Nawaz Sharif e indicó el comienzo de un nuevo proceso bilateral que se llamará “completo”, en lugar de “compuesto”. El mecanismo anunciado para reforzar las relaciones bilaterales trataría diez temas: paz, seguridad, Cachemira, conflictos territoriales, cooperación económica y comercial, proyectos de navegación, narcóticos, terrorismo, cuestiones humanitarias y turismo religioso. Cabe destacar, que la India y Pakistán mantenían el mecanismo de “diálogo compuesto” para resolver sus disputas territoriales desde el año 2004 que llegó a su fin en 2008⁶.

Sin embargo, los avances bilaterales en el tratamiento de la cuestión de Cachemira serán opacados con los atentados en la base aérea de Pathankot, India, el 2 de enero de 2016, suceso que será abordado en el apartado siguiente.

Año 2016: aumento de la tensión

El comienzo del año 2016 estuvo acompañado por un suceso que marcaría un nuevo inicio de la tensión. En enero vuelven a quedar trancos los avances hacia una posible salida al conflicto entre India y Pakistán debido a un ataque terrorista realizado por un comando suicida

⁵ Pakistán y la India anuncian el inicio de un diálogo completo de paz y seguridad, *Agencia EFE*, 9 de diciembre de 2015, Islamabad. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/pakistan-y-la-india-anuncian-el-inicio-de-undialogo-completo-paz-seguridad/10001-2785525#%E2%80%8B>. Consulta: 12 de mayo de 2017.

⁶ Pakistán y la India anuncian el inicio de un diálogo completo de paz y seguridad, *Agencia EFE*, 9 de diciembre de 2015, Islamabad. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/pakistan-y-la-india-anuncian-el-inicio-de-undialogo-completo-paz-seguridad/10001-2785525#%E2%80%8B>. Consulta: 12 de mayo de 2017.

militante que habría llegado a través de la frontera con Pakistán. La base aérea de Pathankot, en India, muy próxima a la frontera con Pakistán y Cachemira, fue objeto de un enfrentamiento de terroristas con las Fuerzas Armadas indias, dejando un saldo de nueve vidas⁷.

El año 2016 también marcó un cambio en la forma de manifestarse de la población cachemir. Luego de la muerte de un popular militante de 21 años, quien pertenecía al grupo separatista Hizbul Mujahideen, la población comenzó a lanzar piedras a puestos de control, siendo las fuerzas de seguridad las que respondieron con gas lacrimógeno y balas⁸. Esta ola de violencia se diferencia de las previas, porque el movimiento y las huelgas se gestan en la propia Cachemira, distinguiéndose en su organización a una generación de jóvenes descontentos con la situación actual, que actúan de una forma espontánea. Quienes llevan a cabo estos “mini-levantamientos” son jóvenes que tienen acceso a educación, proceden de familias acomodadas y se unen a las filas de la militancia con marcados principios religiosos.

A nuestro entender los avances intentados para lograr un entendimiento bilateral se vieron influenciados por dos hechos que se puede decir son los principales obstáculos, si no se tienen en cuenta los condicionamientos históricos y los intereses nacionales particulares en la región en disputa de las dos partes. Primeramente, debemos mencionar el accionar de grupos terroristas que incluso son acusados por los atentados de Bombay en 2008 cuando murieron más de 160 personas. Por otro lado, la escalada de la violencia mediante la realización de “ataques quirúrgicos” por parte de India a grupos terroristas, también contribuyó a perjudicar aún más la situación desde septiembre de 2016 cuando al menos 17 soldados murieron en un atentado terrorista, en el ataque más letal para el Ejército de India en Cachemira en más de una década (Rojas; 2016).

A partir de los atentados de Bombay en 2008 se ve cómo las organizaciones terroristas con base en Pakistán influyen decisivamente en el conflicto haciendo retroceder cualquier tipo de avances. Sin embargo, para hacer mención al accionar terrorista en la región cachemir es menester destacar la tutela de sectores del Ejército y la inteligencia pakistaní sobre una parte del terrorismo yihadista radicado en Pakistán, lo cual es una de las principales preocupaciones de India. Para mencionar un suceso de esta índole durante la administración de Modi, se

⁷ Siete muertos en un ataque terrorista en una base militar en la India, *ABC*, 02 de enero de 2016, Madrid. Disponible en http://www.abc.es/internacional/abci-seis-muertos-ataque-terrorista-base-militar-india-201601020559_noticia.html. Consulta: 14 de mayo de 2017.

⁸ 8 muertos y 96 heridos en protesta por la muerte de militante en Cachemira india, *Agencia EFE*, 9 de julio de 2016, Nueva Delhi. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/8-muertos-y-96-heridos-en-protesta-por-muerte-de-militante-cachemira-india/20000013-2980990>. Consulta: 14 de mayo de 2017.

pueden citar los hechos de noviembre de 2014 cuando el grupo talibán Tehreek-e-Taliban de Pakistán Jamaat Ahrar (TTP-JA) reivindicó un atentado terrorista en la frontera entre India y Pakistán, más precisamente en el paso fronterizo de Wagah, donde murieron aproximadamente 60 personas realizando amenazas de posibles ataques en suelo indio⁹.

Los grupos terroristas, que en la mayoría de los casos reconocen los ataques, posicionan sus fundamentos en contra del accionar de India para con habitantes musulmanes. Cachemira, sin un gobierno fuerte y sumida en reivindicaciones territoriales entre India y Paquistán, no parece oponer una fuerte resistencia frente a los focos de terrorismo presentados en la última década (Gómez Adeva, 2016). Asimismo, y en palabras de Ana Gómez Adeva (2016), la Guardia Nacional de Seguridad de la India advirtió que ciertas escisiones del DAESH se unieron a los Muyahidines Indios¹⁰. En Pakistán, la cercanía entre el DAESH y grupos yihadistas muestran cómo grupos separatistas en Cachemira perpetran ataques para lograr su independencia de India.

Por otra parte, los ataques quirúrgicos o bombardeos de precisión escogen uno o varios blancos que pueden ser desde edificios completos hasta objetos puntuales en la vía pública. Se los destruye, y se trata de perjudicar lo menos posible a otros elementos que los rodean utilizando sistemas de guía satelital GPS o dispositivos de puntería láser. Este tipo de ataques fueron utilizados en septiembre de 2016 por el Ejército indio en la Línea de Control que divide ambos países en la región de Cachemira justificando este accionar mediante la protección de la nación india frente a grupos terroristas que posiblemente se infiltraron por la frontera y que son apoyados por el gobierno pakistaní y su inteligencia. La postura de Islamabad en ese momento fue que no se trató de ataques quirúrgicos sino del habitual fuego transfronterizo que mantienen en la zona de frontera ambos países en repetidas ocasiones (Olazabal, 2016).

Por último, cabe destacar que en el escenario internacional el gobierno indio desea provocar el aislamiento de su vecino pakistaní por la vía diplomática, ya que sostiene que la comunidad internacional no puede ser aliada de un país que apoya al terrorismo. En este sentido, se observan dos acciones claves por parte de la India en pos de este objetivo (Olazabal, 2016).

⁹ El terrorismo de los talibán paquistaníes apunta a India, *El Mundo*, 05 de noviembre de 2014, Nueva Delhi. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2014/11/05/545a3b87268e3e07658b4583.html>. Consulta: 5 de mayo de 2017.

¹⁰ Supuesto grupo terrorista yihadista que se cree que son provenientes de Pakistán.

Por un lado, en la VIII Cumbre de BRICS realizada en Goa (India), en octubre de 2016, Narendra Modi volvió a condenar el terrorismo pakistaní, pidiendo apoyo internacional como así también, solicitando catalogar a Pakistán como enemigo número uno.

Por otro lado, tuvo lugar el aplazamiento de la cumbre de la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC), debido a que India logró que Bangladesh, Bután, Nepal y Afganistán se unieran a la negativa de acudir a la cita en Islamabad aplicando una política de boicot en noviembre de 2016. La postura pakistaní es que Nueva Delhi busca desviar la atención de sus atrocidades en Cachemira y que, frente a los ataques quirúrgicos y el fuego transfronterizo abierto por India, el país musulmán no dudará en defender su territorio y población.

Otros actores involucrados en el conflicto

Un actor importante en el conflicto de Cachemira es China, y se destaca su apoyo constante a Pakistán como una forma de hacer contrapeso a la influencia de India en la región. Así, desde el principio, el gobierno chino se manifestó descontento por el trazado de fronteras en la región de Cachemira y exigió de manera constante la reapertura de las negociaciones referidas a dichos límites territoriales, a lo que India se negó rotundamente. En la actualidad la situación es diferente y se puede observar un afianzamiento en las relaciones que condujo a la firma de una serie de acuerdos en varios sectores. Sin embargo, este acercamiento no debe confundirse con un cambio en la posición de China ante el conflicto indo-pakistaní por Cachemira.

Por otro lado, el gobierno de la URSS, principal socio económico y estratégico de la India durante la Guerra Fría, tuvo una clara posición ante el conflicto, brindando un apoyo rotundo a la India, como una forma de contrarrestar el poder de China y Pakistán en la región. En la actualidad el vínculo con la Federación Rusa continúa siendo de gran importancia para la India, ya que “se basa en la cooperación militar, y en este sentido, ambos países han acordado la celebración de tres ejercicios militares conjuntos durante el año 2016” (Yanantonio, 2016).

La postura de Estados Unidos resulta determinante, ya que ambos rivales se disputan su apoyo. En 1948, cuando la cuestión de Cachemira fue llevada al Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, los Estados Unidos estuvieron a favor de la realización de un plebiscito. Esta situación cambió luego de la Guerra Fría y fundamentalmente luego de los ataques del 11 de septiembre, cuando Estados Unidos mostró gran interés en la región en el marco de la lucha contra el terrorismo. Se puede decir que hoy en día, la potencia norteamericana no apoyaría la

realización de un plebiscito, no solo por la desconfianza que mantiene ante Pakistán, sino porque no otorgaría su pleno consentimiento a la autodeterminación a una región donde tiene lugar el desarrollo de actividades separatistas, por ellos consideradas como terroristas (Gonzales García et AL, 2005).

El gobierno de Modi se interesó mucho en mantener y fortalecer el vínculo con la potencia del Norte, esto se evidencia en los nueve encuentros realizados entre el Primer Ministro indio y el ex presidente norteamericano, Barack Obama. Sin embargo, la llegada de Donald Trump en 2017 a la presidencia abrió nuevos interrogantes respecto a cómo continuará la relación con el país asiático. Hasta el momento, todo parece indicar que India se va a beneficiar con el objetivo norteamericano en la región de contener el ascenso y alcance de China e incrementar las inversiones en Nueva Delhi (Fouquet, 2016).

También es importante destacar el compromiso del gobierno de Narendra Modi por mejorar vínculos bilaterales con sus demás países vecinos, en este sentido se observan una serie de acuerdos referidos a distintas temáticas con países como Sri Lanka, Bangladesh y Nepal. Pareciera que dicho acercamiento ha dado sus frutos, con un claro beneficio para India, ya que, como se mencionó anteriormente, se logró un cierto apoyo de estos países a India en lo referido al conflicto con Pakistán. Apoyo que se concretó con el aplazamiento de la XIX Cumbre de la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC), realizada en noviembre de 2016. El Primer Ministro Indio se negó a asistir a la Cumbre que se llevaría a cabo en Pakistán, alegando que India no puede ser aliada de un país que permita la presencia de terroristas, negativa a la que se sumaron Afganistán, Bangladesh, Bután y Nepal (Úbeda, 2016).

Conclusiones

Las relaciones entre India y Pakistán constituyen uno de los ejes fundamentales de la política exterior de Nueva Delhi, siendo el conflicto territorial por la región de Cachemira una de las razones principales que marcan la orientación del accionar indio hacia el país vecino históricamente hace siete décadas.

La llegada de Narendra Modi en mayo de 2014 provocó grandes expectativas sobre cómo el nuevo mandatario diseñaría su política exterior hacia Cachemira. A pesar de que en el momento en que realiza su asunción el vínculo con Pakistán pareció recomponerse y así conducirse hacia posibles avances, el escenario fue nuevamente viciado por acusaciones y posturas duras de Pakistán e India, como así también por nuevos desafíos caracterizados por la

participación del DAESH en el territorio cachemir, por nuevas manifestaciones separatistas y por ataques quirúrgicos realizados por el gobierno indio, como una nueva práctica para contener un posible desborde de la situación.

El escenario es bastante complejo, ya que las potencias mundiales también colaboran en el juego político regional provocando un equilibrio en favor de una u otra parte y los intentos por parte de India de resolver el conflicto de manera bilateral ponen de manifiesto que el panorama no es demasiado alentador por la pluralidad de actores involucrados.

Bibliografía

CAMPOS, R; (2007). Asia Meridional en 2007: nuevos retos mundiales para India. Graves crisis en la periferia. *Anuario Asia Pacífico 2007*, 4, 31-38.

FONTDEGLÒRIA, J; (2015). India y Pakistán impulsan el deshielo en una reunión sorpresa. *Diario El País*, 25 de diciembre de 2015, Pekín, Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/12/25/actualidad/1451058414_471796.html. Consulta: 8 de mayo de 2017.

FOUQUET, A; (2016). Las relaciones India-Estados Unidos: Consolidación de un vínculo estratégico. Grupo de Estudios sobre la India de Rosario (GEIR), Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de <https://geirprecur.wordpress.com/2016/06/28/las-relaciones-india-estados-unidos-con-solidacion-de-un-vinculo-estrategico/>. Consultado el día 12 de mayo de 2017.

GIACCAGLIA, C; (2016). El gobierno de Narendra Modi en India: distintos métodos, iguales metas. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 124, julio-diciembre, disponible en www.cerir.com.ar.

GONZÁLEZ GARCÍA, G., MIRANDA MERCADO, M.P. & PÉREZ RODRÍGUEZ, P. (2005). *Perspectivas y análisis sobre el conflicto entre Pakistán e India por la región de Cachemira*, Seminario de Relaciones Internacionales, México.

MUÑOZ, E (2015). Modi se estrena en la ONU tendiendo la mano a un Pakistán “sin terrorismo”, *Europa Press*, 4 de julio de 2015, Nueva York, Disponible en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-modi-estrena-onu-tendiendo-mano-pakistan-terrorismo-20140927200749.html>. Consulta: 15 de mayo de 2017.

OLAZABAL, V (2016). India lanza “ataques quirúrgicos en la frontera con Pakistán”, *El Mundo*, 29 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/09/29/57ece165e5fdea562c8b45f3.html>. Consulta: 14 de mayo de 2017.

PUENTE ORDORICA, G (2005). Jammu y Cachemira, disputa por mas de medio siglo entre India y Pakistán, *Web Islam*, 3 de diciembre de 2005. Disponible en https://www.webislam.com/noticias/44880-jammu_y_cachemira_disputa_por_mas_de_medio_siglo_entre_india_y_pakistan.html. Consulta: 14 de mayo de 2017.

ROJAS, A.G (2014). Modi: “voy a trabajar sin miedo ni odio y voy a hacer justicia para todos”, *El País*, 26 de mayo de 2014, Nueva Delhi. Disponible en https://elpais.com/internacional/2014/05/25/actualidad/1401044481_211400.html. Consulta: 15 de mayo de 2017.

ROJAS, AG (2016). Un ataque terrorista deja 17 soldados indios muertos en Cachemira, *El País*, 18 de septiembre de 2016, Nueva Delhi. Disponible en https://elpais.com/internacional/2016/09/18/actualidad/1474204538_861214.html. Consulta: 15 de mayo de 2017.

SILVELA DÍAZ-CRIADO, E., & Vacas Fernández, F. (2006). El conflicto de India y Paquistán, en *Conflictos internacionales contemporáneos*, 5, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria

ÚBEDA, M.V; (2016). Aplazamiento de la XIX Cumbre de la SAARC. Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA), Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de <https://geirprecurs.wordpress.com/2016/10/04/aplazamiento-de-la-xix-cumbre-de-la-s-aarc/>. Consultado el día 13 de mayo de 2017.

YANANTONIO, E; (2016). Breve recorrido por la política exterior de Modi. Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (GEIRSA), Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de <https://geirprecur.wordpress.com/2016/05/26/breve-recorrido-por-la-politica-exteriorde-modi/> Consultado el 12 de mayo de 2017.

La Política Exterior de Irán hacia América Latina a partir de la presidencia de Hasan Rohaní: ¿un cambio respecto a Mahmud Ahmadineyad?

Iran's foreign policy towards Latin America since Hasan Rouhani's administration: a shift from Mahmoud Ahmadinejad's policy?

Verónica Deutsch¹¹

PALABRAS CLAVE: *Irán- Política Exterior- América Latina- Rohaní- Ahmadineyad*

KEY WORDS: *Iran - Foreign Policy - Latin America - Rouhan - Ahmadinejad*

Durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad Irán propició un acercamiento a la región latinoamericana, enmarcado en un contexto internacional adverso debido a las sanciones por su Plan Nuclear¹², que perjudicaban enormemente su economía. En un intento por encontrar aliados que le permitieran palear esta situación, el presidente iraní se embarcó en una política de estrechar vínculos con una región considerada no tradicional, geográfica y culturalmente distante.

¹¹ La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Grupo de Estudio de Medio Oriente de dicha universidad.

¹² La primera sanción al respecto por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fue implementada en el año 2006. El incumplimiento de esa resolución trajo aparejada otras más amplias, que incrementaban el embargo y las sanciones: la resolución 1737 del año 2006, la resolución 1747 del 2007, que exhortaba a los Estados e instituciones financieras internacionales a no asumir nuevos compromisos de otorgar subvenciones, asistencia financiera, ni préstamos a Irán, salvo con fines humanitarios, la resolución 1803 de marzo del 2008, la resolución 1835 del mismo año y la 1929 de 2010, cuya particularidad residía en el llamado a que los Estados inspeccionen en sus puertos y aeropuertos toda carga procedente o con destino a Irán que pueda ser sospechosa. A las sanciones del Consejo de Seguridad, se sumaron las restricciones económicas en los sectores bancario, financiero, petrolero, gasífero, petroquímico, comercial, de seguros y de transportes impuestas por los Estados Unidos y por la Unión Europea.

En América Latina se estaba produciendo¹³ el ascenso al gobierno de dirigentes del llamado “giro a la izquierda” (Moreira et al, 2008) quienes defendían algunos preceptos políticos similares a los expresados por el líder iraní, particularmente aquellos líderes de la izquierda más radical, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, que presentaban posiciones autonómicas y de confrontación ideológica con los Estados Unidos¹⁴.

En el transcurso de su gobierno, se abrieron embajadas en Bolivia, Colombia, Chile en el año 2007, en San Vicente y Granadina en 2008 y en Ecuador en 2009; por su parte, Bolivia inauguró también una delegación en Teherán. Adicionalmente, se firmaron numerosos tratados que abrieron un amplio abanico de formas de cooperación entre Irán y algunos países latinoamericanos (si bien la mayoría no se concretaron): armamento con Bolivia y Venezuela, energía y petróleo con Ecuador y Venezuela, finanzas con Bolivia, Cuba y Venezuela, inversiones iraníes en Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Se fomentó el intercambio comercial con la región, siendo los principales beneficiarios Brasil y Argentina, que mostraron una balanza comercial superavitaria en su relación con la República Islámica (Botta, 2011).

La retórica que compartieron algunos de los líderes latinoamericanos (principalmente Hugo Chávez, pero también Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega) con el presidente iraní, marcó sin dudas la particularidad del vínculo y lo permeó de un alto contenido ideológico, al menos desde el plano discursivo. Ambos enfatizaban la autonomía y la independencia respecto de los grandes poderes, en primer lugar, de los Estados Unidos, pero también de Europa, enunciando una unidad ante la lucha contra el imperialismo y el capitalismo. A su vez, las relaciones personales primaron por sobre los canales institucionales, ya que las numerosas visitas entre los mandatarios desdibujaron en parte los roles de los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, en algunos casos, los esfuerzos económicos y políticos realizados para fortalecer la relación fueron cuestionados tanto al interior de cada uno de los países como por parte de la comunidad internacional. En el caso de Irán, Ahmadineyad se enfrentaba a una compleja situación interna, relacionada con el rechazo que había generado en el pueblo iraní

¹³ Ya presente Hugo Chávez en Venezuela desde 1998, llegaron al poder Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina en 2003, Evo Morales en Bolivia en 2006, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua en 2007, Fernando Lugo en Paraguay en 2008 y José (Pepe) Mujica en Uruguay en 2010.

¹⁴ A pesar de los elementos comunes que permiten englobar a estos gobiernos dentro de un mismo fenómeno, los autores (Moreira et al, 2008) diferencian dos categorías: por un lado, los gobiernos que representan la imagen de una izquierda racional y más gradualista, como los de Brasil, Chile y Uruguay, a los que llaman Nuevos Gobiernos de Izquierda (NGI) y por otro lado aquellos que representan tendencias más populistas y rupturistas como Bolivia, Ecuador y Venezuela, con el nombre de Nuevos Gobiernos Populistas (NGP).

los ocho años de retórica anti-imperialista y antiestadounidense que, muchos percibían, solo había colaborado a aislar cada vez más al país, con las terribles consecuencias económicas que ello había conllevado. De hecho, algunas encuestas publicadas indicaban que una gran mayoría de los iraníes estaban a favor de mejorar las relaciones con los Estados Unidos (Dodson & Dorraj, 2008).

Frente al futuro incierto marcado por el fin del segundo mandato de Ahmadienyad (que no podía ya ser reelecto) en el año 2013 y por los cambios producidos en algunos liderazgos latinoamericanos (Hugo Chávez falleció en 2013, Dilma Rousseff asumió la presidencia de Brasil en 2011), se suscitaban dudas respecto a cuál iba a ser el destino del vínculo con la región.

La relación con Argentina presentaba quizás los mayores interrogantes, teniendo en cuenta el Memorándum de entendimiento para el esclarecimiento de la causa AMIA, firmado en enero de 2013 por el Ministro de Relaciones Exteriores iraní, Ali Akbar Salehi, y su contraparte argentina, el Canciller Héctor Timerman, en la ciudad de Adís Abeba, Etiopía. El Memorándum constaba de nueve puntos, siendo el más importante de ellos, el que establecía la creación de una Comisión de la Verdad compuesta por juristas internacionales (5 comisionados y 2 miembros designados por cada país, pero que no podrían ser nacionales de ninguno de los dos países)¹⁵. En febrero de 2013, ambas Cámaras del Congreso de la Nación Argentina sancionaron la ley aprobatoria del Memorándum. Por el lado iraní, si bien Ahmadineyad lo firmó antes de retirarse de la presidencia en agosto de 2013, quedaba pendiente su tratamiento parlamentario, que finalmente no ocurrió.

Elección de Hasan Rohaní

En el mes de junio de 2013 tuvieron lugar las elecciones presidenciales en las que se definió el sucesor de Ahmadineyad. El candidato que resultó ganador, Hassán Rohaní, mostraba un perfil muy diferente en varios aspectos. Con una retórica más bien moderada, la reinsertión iraní en el sistema internacional se presentaba como una de sus prioridades, ya que sería el medio necesario para revertir la crisis económica que atravesaba su país.

¹⁵ Una vez establecida la Comisión, las autoridades le enviarían la información que poseyeran sobre la causa AMIA y ésta emitiría un informe con recomendaciones sobre cómo proceder de acuerdo a las regulaciones de ambas partes. Luego, la Comisión y las autoridades judiciales argentinas e iraníes se encontrarían en Teherán para proceder a interrogar a aquellos sobre los cuales pesaba una notificación roja de INTERPOL. La entrada en vigor del Memorándum ocurriría luego de que los cuerpos legislativos de cada país lo ratificaran o aprobaran de conformidad, algo que, si bien sucedió en el caso de Argentina, no así por parte de Irán, cuyo Parlamento nunca trató su aprobación.

Rohaní defendió públicamente la gestión reformista del ex presidente Jatamí (1997- 2005) y planteó la necesaria moderación del régimen tras el turbulento período de Ahmadineyad. Tal como lo explica ZACCARA (2013) “al nombrar a un político educado en Occidente como Javad Zarif al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores y al cambiar el manejo del dossier nuclear desde el Consejo de Seguridad Nacional al Ministerio dejó clara sus prioridades externas”.

En este sentido, Rohaní explicitó desde el inicio de su mandato la importancia de la reinserción de Irán en el sistema internacional. Por ello, ocuparon un lugar central en su política exterior las negociaciones con las potencias occidentales sobre su Plan Nuclear.

El 24 de noviembre de 2013, se llegó a un primer acuerdo parcial con los países del 5+1 (Gran Bretaña, Rusia, China, Estados Unidos y Francia + Alemania), en el que Irán se comprometía provisoriamente a disminuir o limitar su programa nuclear, a cambio de un levantamiento limitado de sanciones sobre sus exportaciones de petróleo y algunos otros productos (entre ellos la industria petroquímica y de automóviles). La urgencia por revertir la profunda crisis económica que sufría el país a causa de las sanciones persuadió a Rohaní para aceptar una negociación en la que accedió a renunciar a casi todas sus exigencias iniciales¹⁶.

Finalmente, en julio de 2015 en la ciudad de Viena los países del 5+1 e Irán alcanzaron un acuerdo definitivo respecto a su programa nuclear, al que llamaron Plan Integral de Acción Conjunta (por sus siglas en inglés JCPOA). Éste fue visto como una victoria diplomática para Irán, ya que habilitaba su reinserción en el sistema internacional. En ese sentido, el Ministro de Relaciones Exteriores, Mohammed Javad Zarif, expresó las siguientes palabras "Creo que este es un momento histórico. Hoy podría haber sido el final de la esperanza, pero ahora estamos iniciando un nuevo capítulo de esperanza (...) el acuerdo no es perfecto, pero todos ganan con él"¹⁷.

Según el Plan, las potencias mundiales reconocían el programa de energía nuclear de la República Islámica de Irán, así como su carácter pacífico y el cumplimiento de los derechos nucleares de la nación iraní dentro del respeto a las convenciones internacionales; se levantarían todas las sanciones económicas y financieras impuestas contra el país mediante resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; se anularían las restricciones

¹⁶ Histórico acuerdo de Irán y las potencias sobre el programa nuclear, *El Mundo*, 24 de noviembre de 2013, España. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2013/11/24/5291b4a66843413b688b4586.html>
Consulta: 15 de septiembre de 2017

¹⁷ Histórico acuerdo nuclear entre Irán y las seis potencias, *La Nación*, 14 de julio de 2015, Argentina. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1810260-historico-acuerdo-nuclear-entre-iran-y-seis-potencias>
Consulta: 15 de septiembre de 2017

económicas en los sectores bancario, financiero, petrolero, gasífero, petroquímico, comercial, de seguros y de transportes impuestas por la Unión Europea y por Estados Unidos; entre otras cuestiones.

Por su parte, Irán, entre los puntos más importantes, se comprometía a garantizar el acceso a sus instalaciones nucleares al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para monitorear y verificar el cumplimiento del acuerdo, eliminaría sus reservas de uranio enriquecido medio y en los próximos 15 años solo enriquecería uranio hasta 3,67%¹⁸.

La implementación del acuerdo comenzó en el mes de enero de 2016, momento para el cual Irán debía demostrar al OIEA que su capacidad para producir materiales utilizables en armas nucleares había disminuido significativamente. El país alcanzó los estándares establecidos y fue entonces cuando los Estados Unidos, la Unión Europea y la ONU levantaron las sanciones que pesaban sobre ese país.

A pesar del ello, los resultados esperados por Irán no llegaron con rapidez, sino que, por el contrario, en un primer momento fueron muy limitados. Las reticencias venían principalmente desde Washington, donde muchos sectores mostraban rechazo al acuerdo alcanzado.

Rohaní y América Latina

En este contexto, en el mes de agosto de 2016 el canciller iraní emprendió una gira por la región latinoamericana, siendo la primera visita oficial por parte de un funcionario del nuevo gobierno iraní, luego de la significativamente cercana relación que había establecido su antecesor, el expresidente Mahmud Ahmadineyad.

La gira incluyó seis países: Cuba, Nicaragua, Ecuador, Chile, Bolivia y Venezuela. Durante su visita, el canciller permaneció un día en cada país y sus conversaciones se basaron en remarcar la intención de Irán en fortalecer los lazos políticos y económicos con la región. Lo acompañaron 60 funcionarios gubernamentales y empresarios del sector privado, junto a directores de las empresas y compañías del sector público. Los campos en los que Irán buscaba expandir la cooperación incluyeron la ingeniería, la minería, la petroquímica, la medicina, la agricultura y las industrias de la alimentación. En sus declaraciones, el viceministro de Asuntos

¹⁸ Puntos relevantes del texto final abordado entre Irán y G5+1, *HispanTV*, 14 de julio de 2015, Irán. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/energia-nuclear/38901/puntos-relevantes-del-texto-final-abordado-entre-iran-y-g51>
Consulta: 18 de septiembre de 2017

Exteriores de Irán, Mayid Tajte Ravanchí, señaló que la gira era “el comienzo de una nueva etapa en los lazos entre Irán y Latinoamérica”¹⁹.

Por su parte, Mohammad Javad Zarif declaró que su delegación recibió una cálida bienvenida en América Latina y remarcó que los encuentros estuvieron enmarcados en lazos de interés y respeto mutuo, y no en la enemistad con Estados Unidos, mostrando una clara e intencional diferenciación respecto de Ahmadineyad. Precisó, además, que la idea de que América Latina es el patio trasero de Estados Unidos” era cierta en el Siglo XVIII, pero que en el Siglo XXI los países no se rinden ante las presiones de Washington y defienden su soberanía nacional²⁰.

Se observa así, la búsqueda por parte del nuevo gobierno de desideologizar el vínculo con la región, resaltando la importancia de aprovechar sus potencialidades en materia de cooperación.

El encuentro con cada país se enfocó en temas particulares: con Cuba se firmó un Memorándum de Entendimiento y se destacó la disposición de Irán a servir como "puente de comercio" entre Oriente Medio y Cuba; con Nicaragua se comprometió a invertir en la construcción, energías renovables y la modernización de la agricultura, además de mostrar interés en la participación de un canal bioceánico Atlántico-Pacífico; con Ecuador el tema prioritario fue el petróleo; con Bolivia la profundización de la cooperación bilateral y la realización del Foro Económico Bolivia-Irán dedicado al comercio y las inversiones; con Venezuela, Zarif se comprometió a invertir en la agroalimentación, la industria farmacéutica y el sector industrial, además de firmar acuerdos entre los Bancos Centrales²¹.

Llama la atención que el canciller no visitara Brasil, lo que probablemente se debió a la crisis política que atravesaba el país, y que culminó con la destitución por parte del Senado, luego de un proceso de impeachment, de la entonces presidente Dilma Rousseff, asumiendo en su lugar el vicepresidente Michel Temer.

¹⁹ El canciller de Irán inició una visita oficial a América Latina “para fortalecer lazos políticos y económicos”, *Infobae*, 22 de agosto de 2016, Argentina. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2016/08/22/el-canciller-de-iran-inicio-una-visita-oficial-a-america-latina-para-fortalecer-lazos-politicos-y-economicos/>

Consulta: 18 de septiembre de 2017

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Presidente de Irán, Hasán Rohaní, visitará Cuba y Venezuela, *Telesur*, 24 de agosto de 2016, Venezuela. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Presidente-de-Iran-Hasan-Rohani-visitara-Cuba-y-Venezuela-20160913-0003.html>

Consulta: 10 de octubre de 2017

En el caso argentino²², luego de que Irán no ratificara el Memorándum de Entendimiento, en mayo de 2014 la sala I de la Cámara Federal porteña determinó la inconstitucionalidad del acuerdo, lo que fue luego apelado por el gobierno; finalmente en 2015 la Cámara Federal de Casación Penal dejó firme el fallo. Mauricio Macri, quien asumió la presidencia a fines de 2015, se mostró en todo momento muy crítico respecto del acuerdo firmado por la administración anterior con Irán, por lo que era esperable que la relación presentara síntomas de estancamiento.

La novedad de la gira la representó sin dudas la visita a Chile, que hasta el momento no había representado un vínculo de gran importancia para Irán. Si bien en el año 2007 se produjo la apertura de la embajada iraní en dicho país, durante la presidencia de Ahmadineyad se mantuvieron intercambios de muy bajo perfil, explicado en parte por la política moderada del país andino.

Durante el segundo mandato de Ahmadineyad asumió la presidencia chilena Sebastián Piñera, identificado con la centro-derecha, y cuya política exterior se enfocó en la conformación de la Alianza para el Pacífico. Esta iniciativa impulsada por Perú, se proponía alentar la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de sus países, propuesta que no era del todo compatible con la política de acercamiento llevada adelante en ese entonces por Irán, la cual contaba con un fuerte contenido antinorteamericano y antisistema.

Con el cambio de gobierno tanto en Irán como en Chile (en 2014 asumió la presidencia del país nuevamente Michelle Bachelet, quien ya había sido presidente entre 2006 y 2010) se observó un intento de profundizar el vínculo. En diciembre de 2015 Chile abrió su embajada en Teherán y el canciller Heraldo Muñoz resaltó la importancia de reforzar los lazos económicos con “un mercado de 80 millones de habitantes y un país indispensable para mirar a Oriente Medio y Asia central”²³.

En una muestra más del acercamiento entre ambos países, durante su gira, el canciller Zarif firmó con su contraparte chileno un Memorándum de entendimiento para crear un mecanismo de consultas política. Se mostraron interesados en fomentar el comercio bilateral, que luego de la eliminación de las sanciones contra Irán aumentó en un 200%. Muñoz, por su parte, señaló que “a pesar de algunos desencuentros en los puntos de vista de Irán y Chile,

²² Es menester aclarar que, desde el atentado a la AMIA en 1994, luego de que se señalara al gobierno iraní y a la organización Hezbollah como responsables del terrible suceso, ambos países retiraron a sus embajadores, quedando las misiones diplomáticas a cargo de encargados de negocios.

²³ Chile abrirá oficina diplomática en Irán, HispanTV, 29 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.hispantv.com/noticias/chile/198997/chile-apertura-oficina-diplomatica-iran>
Consulta: 9 de octubre de 2017

ambos países tienen muchos puntos de contacto en los ámbitos político y económico, y anunció que Santiago está interesado en ampliar las relaciones con Irán en todos los campos"²⁴.

Semanas después de la gira del canciller Zarif, el presidente de Irán, Hasan Rohaní, realizó una corta visita a la región. En primer lugar, se dirigió a Venezuela para asistir a la XVII Cumbre del Movimiento de Países no Alineados, organismo del cual ostentaba la presidencia temporal, mandato que debía entregar al presidente venezolano, Nicolás Maduro. Luego, visitó Cuba para la firma de varios acuerdos de cooperación en temas de minería, farmacia, agroalimentación, biotecnología y energía, y se reunió con Fidel Castro, líder de la "Revolución Cubana", cuya salud se encontraba muy deteriorada²⁵.

El viaje culminó en Nueva York, con la participación en el 71 período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Allí, se diferenció nuevamente de su antecesor, apelando a la cooperación y coordinación mundial como único camino para erradicar el terrorismo, resaltando el éxito de la moderación e interacción constructiva en los diálogos entre su país y el Grupo 5+1 sobre la cuestión nuclear. El Plan Integral de Acción Conjunta "no es solo un acuerdo nuclear, sino un nuevo enfoque y un método creativo para acabar con las crisis"²⁶.

24

Reelección y segundo mandato

En el mes de mayo de 2017, Hasan Rohaní debió enfrentarse a elecciones para la renovación de su mandato. Los resultados le dieron la victoria en primera vuelta, con un 57% de los votos, lo que muestra el grado de apoyo por parte de la población iraní. Durante su campaña resaltó la intención de continuar en el camino de la moderación que inició 4 años atrás, tanto a nivel interno como externo. Sin embargo, y a pesar de que su gobierno cuenta con una composición más reformista que la anterior, no se prevé un cambio significativo en la

²⁴ Irán en América Latina: el comienzo de una nueva era ante la inquieta mirada de Washington, RT, 29 de agosto de 2016. Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/217392-iran-america-latina-relaciones-eeuu>

Consulta: 9 de octubre de 2017

²⁵ Presidente de Irán, Hasán Rohaní, visitará Cuba y Venezuela, Telesur, 13 de septiembre de 2016, Venezuela. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Presidente-de-Iran-Hasan-Rohani-visitara-Cuba-y-Venezuela-20160913-0003.html>

Consulta: 11 de octubre de 2017

²⁶ Terrorismo, fruto de estrategias erróneas de potencias mundiales, HispanTV, 22 de septiembre de 2016, Irán. Disponible en: <http://www.hispanTV.com/noticias/politica/288805/presidente-rouhani-asamblea-general-onu>

Consulta: 10 de octubre de 2017

política exterior más allá del mantenimiento de los compromisos adquiridos con el JCPOA y un acercamiento mayor a Europa, continente con el que se han firmado en los últimos meses importantes acuerdos comerciales.

Su nuevo mandato se enmarca en un contexto más adverso que el anterior, con una administración norteamericana reacia al diálogo luego de la asunción de Donald Trump, que amenaza con una disolución del JCPOA; con una situación adversa a nivel regional marcada por la fuerte tensión con Arabia Saudita (y la consecuente crisis dentro del Consejo de Cooperación del Golfo); la crisis en Siria; y la preocupación que representa una profundización de los sentimientos independentistas del pueblo kurdo. Estos factores posibilitan considerar un “endurecimiento del discurso de Rohaní hacia los adversarios tradicionales y los nuevos desafíos” (Zaccara, 2017). Rohaní deberá enfrentarse a los desafíos externos, pero también deberá pelear con dificultades al interior del país, representadas por el creciente poder político y económico de la conservadora Guardia Revolucionaria, así como también por el terrorismo que hizo su aparición en junio en la capital iraní²⁷ (Zaccara, 2017).

Durante los días que tuvo lugar la 72° Asamblea General de Naciones Unidas, el Ministro Exterior de Irán, Mohammad Javad Zarif, aprovechó para reunirse con representantes de otros países. De América Latina, los únicos que dialogaron de manera personal con Zarif fueron los Ministros de Chile y Brasil; con su contraparte chilena, Hernán Muñoz, manifestó la mutua intención de profundizar las relaciones bilaterales, el incremento de las visitas oficiales; por su parte, con Aloysio Nunes Ferreira, Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, se puso énfasis en la importancia de estimular los intercambios comerciales. El Plan Integral de Acción Conjunta fue traído a colación en ambas reuniones por parte del Ministro iraní, quien intentaba buscar apoyo en la Comunidad Internacional ante la creciente tensión con Washington al respecto.

A modo de conclusión, es notable la diferencia que representa la política exterior de Rohaní con relación a su antecesor. Desde un primer momento, planteó objetivos que diferían mucho en el contenido y en la forma respecto a aquellos planteados por Mahmoud Ahmadinejad. La estrategia de confrontación no había producido buenos resultados, sino que, por el contrario, había agravado aún más la situación de aislamiento internacional, así como también la crisis económica interna. La propuesta del nuevo presidente se enfocó entonces, casi en su totalidad, en reinsertar a Irán en el sistema internacional.

²⁷ El 7 de junio de 2017 se produjeron dos ataques terroristas en la capital iraní, que dejaron una docena de muertos y decenas de heridos. Ambos fueron reivindicados por el Estado Islámico.

En este marco, el vínculo con la región de América Latina debió reacomodarse, ya que la prioridad estuvo dada a la recuperación de confianza y restablecimiento de vínculos con los países centrales. Luego de la firma del Plan Integral de Acción Conjunta, Irán demostró a través de las diversas visitas oficiales que aún conserva interés en la región, pero intentando diferenciarse respecto al vínculo establecido por Ahmadineyad.

En este sentido, se observan intentos de desideologizarlo y acercarlo a una retórica más bien moderada. Ello se vio plasmado en los diversos discursos brindados por el presidente y por su canciller, así como también en las prioridades establecidas a la hora de profundizarlo. El hecho de que haya sido Chile uno de los países con los que se ha buscado un mayor avance en la relación, es una clara muestra de ello, enfocando los acuerdos de cooperación en el área económica.

Bibliografía

BOTTA, J. P. (2011). Política exterior iraní hacia América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadinejad (2005-2009). En Kilch, I. y Zeraoui, Z. (Comp.) Irán. Los retos de la República Islámica. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

DODSON, M. y DORRAJ, M. (2008). Populism and Foreign Policy in Venezuela and Iran. The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, IX (1), pp. 71-88. Disponible en: <http://blogs.shu.edu/diplomacy/files/archives/08%20Dodson.pdf>. Consulta: 7 de septiembre de 2017.

MOREIRA, C., RAUS, D. y GOMEZ LEYTON, J. C. (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y Continuidades*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

ZACCARA, L. (2017). Los desafíos del segundo mandato de Rohaní. Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXTO=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari73-2017-zaccara-desafios-segundo-mandato-rohani. Consulta: 15 de septiembre de 2017

La paradoja africana en la Corte Penal Internacional

The African paradox in the International Criminal Court

Manuel Schiro y Camila Wisniewski²⁸

PALABRAS CLAVE: *África - Corte Penal Internacional - Justicia internacional*

KEY WORDS: *Africa - International Criminal Court - International Justice*

En los últimos dos años, la estable y confiable relación que los países africanos parecían mantener con la Corte Penal Internacional (CPI) fue deteriorándose rápidamente. La salida intempestiva de Burundi, y los intentos inacabados de Sudáfrica y Gambia por abandonar la institución internacional marcan un claro punto de inflexión. A su vez, el discurso crítico sostenido por las autoridades africanas acompaña y habilita esta conducta rebelde. Las denuncias dirigidas hacia el comportamiento xenófobo, parcial y postcolonial de la organización de justicia socavan sus principios legitimadores. De este modo, se torna preciso desentrañar las profundidades que subyacen a este conflicto. Para ello, este trabajo, propone describir los principales hitos que han marcado el vínculo entre la Corte y sus miembros africanos, y analizar el contexto en el que se dieron las recientes declaraciones de abandono de aquella, teniendo en cuenta los matices propios de cada país. Al final del texto, se intentará plantear algunos desafíos que se presentarán en el futuro de esta relación, y las respuestas a los mismos que proponen quienes están en contra y quienes están a favor de la permanencia de los países africanos en la Corte.

Introducción

²⁸ Los autores son Estudiantes Avanzados de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembros del Programa de Estudios América Latina-África (PEALA) de dicha universidad.

En los últimos veinte años, la joven organización de justicia internacional y buena parte de los Estados del continente africano han tenido una relación con altibajos. En algunos casos, los puntos más álgidos de ese vínculo han llevado a la ruptura. Particularmente entre 2016 y 2017, fueron varias las iniciativas gubernamentales que propusieron el abandono de la Corte, siendo los más destacados el ejemplo de Burundi, y los fallidos intentos de Gambia y de Sudáfrica por desligarse de este compromiso. A estos tres países se les han sumado otros tantos que, ya sea apenas discursivamente o mediante medidas concretas, demostraron en los últimos años su disconformidad con el proyecto de justicia mundial más acabado que se haya ensayado en la historia.

Sin embargo, la historia de la CPI no puede reducirse a la crisis de legitimidad que esta amenaza de éxodo masivo de los Estados africanos representa. De hecho, fueron esos mismos países quienes tomaron las riendas, y protagonizaron, con un alto grado de activismo, buena parte de la negociación que llevó a la puesta en marcha de la Corte, en el año 2002.

Algunos estudiosos del sistema internacional han llegado a afirmar que la creación de la CPI es el hecho más notable de la historia contemporánea, en términos de cooperación internacional, sólo detrás de la constitución de la Organización de Naciones Unidas (Du Plessis, 2010). Estamos hablando de la posible cristalización del ideal de justicia universal contra individuos perpetradores de crímenes y aberraciones de carácter internacional en una institución sólida, duradera, y global.

La Corte cuenta hoy en día con 34 miembros africanos ¿Cómo es posible, entonces, que un grupo tan numeroso de Estados, advierta sobre un retiro inminente de su membresía a la Corte? ¿Qué hay detrás de esta conflictividad creciente? El “fuego cruzado” de cuestionamientos mutuos responde a una contradicción entre el humanitarismo y la responsabilidad de proteger, y las sensibilidades post-coloniales africanas. Estas consideran que las anteriores son, antes que nada, una especie de imperialismo moral de las potencias occidentales (Grovgoui, 2014), un ejercicio neo-colonial de “superintendencia” o “misión civilizadora”, o incluso una “utilización del continente como laboratorio experimental de la justicia internacional” (Rossi, 2017).

Las luces del primer momento, que podemos ubicar ya antes de la firma del Estatuto de Roma del 17 de julio de 1998, que proclamaba la formación de la Corte, y su efectiva entrada en vigor el 1 de julio de 2002, se fueron apagando gradualmente en lo que respecta al entusiasmo africano por la organización. El punto de quiebre, según señalan la mayoría de los

autores que han analizado el tema, podría encontrarse en el pedido de captura que la CPI lanzó contra el presidente en ejercicio sudanés, Omar al-Bashir, en marzo de 2009. A partir de aquí, el repudio de la mayor parte de los miembros de la Unión Africana, y su firme decisión de desobedecer la orden de la Corte, salvo escasas excepciones (Botswana especialmente), tensaron una unión que no ha podido recomponerse, y que parece estar a punto de quebrarse definitivamente.

Historia de un lazo frágil

Cuando en la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en Roma entre el 15 de junio y el 17 de julio de 1998 se sellaba el acuerdo para la constitución de un tribunal con potestad para juzgar a los perpetradores de crímenes de lesa humanidad, de guerra, y de genocidio (la jurisdicción sobre “crímenes de agresión” se agregaría más adelante), el activismo y el compromiso de los Estados africanos parecía muy sólido.

La experiencia de los Tribunales Especiales para Ruanda y la ex Yugoslavia había sentado en la comunidad internacional un antecedente que propiciaba la creación de una corte permanente. Eso era, justamente, lo que se le criticaba a las experiencias previas: su formación a partir de las resoluciones del Consejo de Seguridad mantenía un rasgo selectivo y temporal que había que evitar en las concertaciones sucesivas (Anaya López, 2015). Por otro lado, las resoluciones del Consejo de Seguridad indicaban que los Tribunales Especiales tendrían una jurisdicción mayor que los tribunales domésticos, lo cual para algunos observadores representaba una amenaza a la soberanía nacional (Brown, 2017).

La creación de un primer borrador, por parte de un Comité Especial instaurado por la Asamblea General de Naciones Unidas, fue resultado de seis sesiones, entre 1996 y el 3 de abril de 1998. Ya en febrero de ese año, un buen número de representantes africanos se disponía, en Dakar, a formular una declaración que sirviera de “guía de principios” para la venidera Conferencia de Roma. También la Organización para la Unidad Africana, antecedente directo de la actual Unión Africana, manifestaba su apoyo a la participación colectiva y cohesionada de sus miembros en el proceso de negociaciones que llevarían a la redacción final del Estatuto de Roma. Cabe resaltar también, siguiendo a Anaya López (2015) y du Plessis, Maluwa y O’Reilly (2013), que la sociedad civil africana, representada por un importante número de ONGs del continente, también han manifestado un importante activismo y voluntad de debate en el proceso preparatorio de la Conferencia de Roma.

Con la aprobación del documento final de la Conferencia, con una mayoría de 120 votos, contra 21 abstenciones y 7 votos negativos (entre ellos el de China y Estados Unidos) se abrió el proceso de ratificaciones. El primer signatario del Estatuto en depositar sus instrumentos de ratificación fue, justamente, un Estado africano: Senegal, el 2 de febrero de 1999. A día de hoy, y a pesar de la controversial retirada de Burundi, cuyo ejemplo tienta a otros Estados a tomar una iniciativa similar, el continente africano es el que cuenta con mayor cantidad de países representados, con 34 ratificaciones del Estatuto de Roma. El último de ellos en ingresar fue Costa de Marfil, el 15 de febrero de 2013.

Un rasgo particular de los primeros años de funcionamiento de la Corte fue que los Estados Unidos iniciaron una campaña internacional para sellar acuerdos bilaterales de inmunidad de jefes de Estado (según la práctica legal consuetudinaria), a la que adhirieron principalmente países en vías de desarrollo. La potencia norteamericana había retirado su voluntad de formar parte de la Asamblea de Miembros, y se deshizo de sus obligaciones respecto a la misma, tras el cambio de gobierno en el que George W. Bush sucedió a Bill Clinton. Ese “paso atrás” imitado por Rusia, puso en jaque a la recién nacida Corte.

Unos pocos países permanecieron firmes en su compromiso con la causa multilateral, lo que les costó algunas represalias recibidas de Washington D. C. Es el caso de Sudáfrica, cuya reconversión post-apartheid le había dado un protagonismo elevado en la preparación del Estatuto, y la decisión de no firmar tal acuerdo bilateral con Estados Unidos le costó cerca de \$7,2 millones de dólares en asistencia militar (Du Plessis, 2010).

Hasta aquí, está claro que existió una abundante participación continental en el proceso de composición de la Corte. Muchos de los países africanos salían de complicados procesos de conflicto interno y guerra civil antes de ingresar a la institución, por lo que es comprensible su entusiasmo respecto a la posibilidad de contar con el apoyo de la comunidad internacional para juzgar y arrestar a los responsables de varios crímenes de guerra. Pero la apertura de investigaciones se concentró casi exclusivamente en Estados africanos, lo cual generó, y sigue generando, dudas sobre la imparcialidad del organismo a la hora de poner el ojo sobre las situaciones en las que podría ser necesaria su jurisdicción.

La actuación de la CPI en casos africanos

En lo concerniente a las competencias de intervención de la Corte, el Estatuto de Roma establece que esta goza de jurisdicción sobre los crímenes cometidos en el territorio de un

Estado miembro y/o en el Estado del que sea ciudadano el acusado. Existen tres mecanismos por los cuales puede darse inicio a un proceso de investigación: un Estado miembro puede remitir una determinada situación a la Fiscalía; el Consejo de Seguridad puede también remitir acerca de un hecho al Fiscal, actuando con arreglo a la disposición del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, por lo que la Corte puede comenzar una investigación aunque el Estado implicado en un crimen, o del que sea ciudadano el acusado no hayan aceptado su competencia; y por último en los casos donde el fiscal, por iniciativa propia, cree conveniente proceder en la indagación del acusado. Este último es el caso de Kenia, cuyas particularidades resaltaremos a continuación.

Para el año 2004, ya habían sido abiertos procesos de investigación en dos Estados africanos, que habían solicitado a la Fiscalía de la Corte que iniciara acciones para esclarecer posibles atentados contra la humanidad, dentro de la jurisdicción de la Corte. Habían sido Uganda y la República Democrática del Congo. En el primero de esos procesos, la Corte no logró atrapar aún al principal acusado, Joseph Kony, líder del movimiento armado del Lord's Resistance Army. El caso congoleño es distinto, en cuanto tras ese proceso la Fiscalía anotó las primeras dos condenas, en 2012, contra Thomas Lubanga Dyilo, y en 2014 contra Germain Katanga. En el mismo 2004, la República Centroafricana solicitó la intervención de la Corte, y tras un extenso proceso de investigaciones preliminares, la causa se abrió en 2007. También el gobierno de Mali refirió una situación de posibles crímenes de guerra en el año 2012, con lo que se inició la investigación en enero de 2013 en las regiones norteñas del país. En 2014, los crudos enfrentamientos entre las facciones musulmanas Séléka y las cristianas anti-balaka en la República Centroafricana, obligaron al gobierno de ese país a solicitar la apertura de una segunda causa por crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Un caso particular es el de Costa de Marfil: La Fiscalía había sido autorizada en 2011 para iniciar una investigación acerca de la violencia post-electoral vivida en el país desde 2010, cuando los comicios enfrentaron a Laurent Gbagbo y Alassane Ouattara. Lo que hace especial a esta causa es que la investigación empezó dos años antes de que el Estado del África Occidental ratificara el Estatuto de Roma, lo que sucedió el 15 de febrero de 2013. Fue la primera vez que un país aceptó la jurisdicción de la Corte luego de que ésta hubiera empezado una pesquisa en su territorio.

Los casos que por el momento merecen mayor atención, son los de Sudán, Libia, y Kenia. Los dos primeros se abrieron a solicitud del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,

mientras que el tercero fue, como resaltamos anteriormente, iniciativa personal del por entonces Fiscal Moreno Ocampo, en marzo de 2010. La mayoría de los autores que estudian el desencanto africano en lo relativo a la Corte, indican el origen del mismo en estos tres casos.

La región de Darfur, al oeste de Sudán, poblada mayoritariamente por grupos étnicos no árabes (Fur, Masalit, y Zaghawa), fue escenario de violentas persecuciones encabezadas por el gobierno liderado por Omar al-Bashir, que provocaron a su vez la constitución de varios grupos rebeldes de raíz étnica. Sobre Sudán, que no ha ratificado el Estatuto de Roma, la investigación se abrió en 2005. Para marzo de 2009, la Sala II de Cuestiones Preliminares emitió una orden de arresto contra el presidente sudanés, aún en ejercicio. Se trató de la primera orden referida a un jefe de Estado en funciones, y también la primera vez que a las acusaciones por crímenes de guerra y de lesa humanidad, se agregaba el crimen de genocidio, tal como se define en el artículo 58 del Estatuto (Anaya López, 2015). Sin embargo, el problema de la inmunidad representaba un inconveniente grave para la resolución del caso, que se agravó a la negativa de muchos Estados Parte a cooperar con la captura.

Esa orden de detención obligaba a los Estados Parte a realizar acciones, en caso de mantener su compromiso con la Corte, para apresar al líder sudanés dada la eventual situación de que éste pise su territorio. Pero la reacción de los países africanos, nucleados en la Unión Africana, no fue favorable a la solicitud de la Corte: En asamblea extraordinaria de julio de 2009, se pronunciaron contra la toma de medidas que implicaran detener a Al-Bashir, remitiéndose a la inmunidad de los jefes de Estado no miembros del Estatuto de Roma.

La Corte señalaba que al tratarse de crímenes internacionales, no había lugar para el principio de inmunidad diplomática. Aunque Anaya López (2015) señala que las resoluciones de la Unión Africana no tienen un carácter obligatorio para sus miembros, lo cierto es que muchos Estados Parte africanos desecharon la orden de arresto, incumpliendo así con sus obligaciones respecto a la Corte. O, en todo caso, subordinándolas a sus compromisos con la Unión Africana. Por otro lado, para du Plessis, Maluwa y O'Reilly (2013:8) fue en este momento en que “el Estatuto de Roma se transformó de un compromiso en papel sin consecuencias reales, en un compromiso muy real con consecuencias potencialmente serias”. La única nación que presentó una postura firme a favor de la detención de Al-Bashir fue Botsuana.

En realidad, señala du Plessis (2010), los países africanos ya venían agriando su relación, en primer lugar, con las potencias occidentales. Algunas detenciones ordenadas y

realizadas por tribunales de Estados europeos, fuera del contexto de la CPI, habían motivado el apoyo de los gobiernos africanos a la formación de un organismo que diluyera la “jurisdicción universal” de la justicia europea, y protegiera su soberanía contra los abusos de Occidente. Los miembros de la Unión Africana no tardaron en ver cómo esos objetivos se derrumbaban, ante el supuesto sesgo anti-africano de la Corte Penal Internacional, en connivencia con tribunales europeos.

La causa abierta a pedido del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas contra Muammar Gaddafi y miembros de su entorno, tuvo más efectos simbólicos que prácticos. La muerte del líder libio en manos de los rebeldes en octubre de 2011, redujo la relevancia tanto de la orden de arresto presentada por la Corte, como la de la declaración de repudio de los demás países africanos contra el supuesto uso de la institución en beneficio de los intereses del Norte global.

En el ejemplo de Kenia, la violencia post-electoral de los años 2007 y 2008, marcada por una serie de crímenes de lesa humanidad y con un matiz étnico importante, volvió a presentarse como un factor desencadenante de la apertura de un proceso contra autoridades gubernamentales: entre ellas, el propio presidente Uhuru Kenyatta. Las elecciones del 2007 enfrentaron a Raila Odinga y a Mwai Kibaki, pertenecientes a etnias históricamente enfrentadas. A pesar de que la expectativa era una victoria clara de Odinga, fue Kibaki quien ganó los comicios, en el marco de denuncias por irregularidades, hechas tanto por observadores keniatas como internacionales. La crisis posterior se caracterizó por incluir actos de violencia generalizada, incluidos delitos sexuales, torturas y ejecuciones sumarias.

En ese contexto, algunas autoridades africanas decidieron encargarse de la mediación, logrando una serie de acuerdos importantes entre el partido de Odinga y el de Kibaki. Entre ellos, la formación de un gobierno de coalición, y la creación de comisiones de investigación y reconciliación que aclararan los tumultuosos acontecimientos. Para Anaya López, estas iniciativas representaron, en la comunidad africana e internacional, importantes avances en la lucha contra la impunidad, aunque se hayan dedicado a investigar los hechos sin procurar perseguir a los responsables (2015).

El Fiscal Moreno Ocampo comunicó a las autoridades keniatas sus decisión de tomar medidas más sólidas para condenar a los sospechosos por crímenes que podían caer bajo la jurisdicción de la CPI. Una ley de Crímenes Internacionales emanada del Parlamento de Kenia a fines de 2008 no preveía la retroactividad, y el gobierno se negó a aceptar la solicitud de

Naciones Unidas de abrir un Tribunal Especial. En estas circunstancias, la Fiscalía decidió por motu proprio, contemplado por el artículo 15 del Estatuto, abrir en marzo de 2010 un proceso contra seis individuos, de los cuales cinco formaban parte del gobierno, y entre ellos, el por entonces viceprimer ministro y ministro de finanzas y actual presidente de la República, Uhuru Kenyatta.

La CPI denunció, tanto con Luis Moreno Ocampo como con Fatou Bensouda como Fiscales Generales, la falta de colaboración del gobierno de Kenia para que la labor judicial pudiera ser satisfactoriamente llevada a cabo. Kenyatta se convirtió, ante la presión del organismo, y para ahorrarse una situación tan incómoda como la de su contraparte sudanés, en abanderado del éxodo masivo de los Estados Parte africanos de la Corte. De la misma forma, había explotado la imagen negativa de la Corte para alcanzar la presidencia de su país, y llegado el momento, no tuvo ningún impedimento real para perseguir a quienes cooperaron con el proceso en su contra (Brown, 2017).

Mientras tanto, líderes africanos, tanto Partes como no Partes de la CPI, manifestaban su preocupación respecto a la orden de detención de Al-Bashir. Un grupo de Estados árabes, buena parte de los cuales no pertenecían a la Corte, denunciaban, liderados por la figura del por entonces vivo Muammar Gaddafi, una “amenaza a la paz internacional” que demostraba el doble estándar moral y la arbitrariedad selectiva de una Corte que perseguía a líderes del Tercer Mundo. La posición de Gaddafi es interesante, teniendo en cuenta que existían sospechas de que apoyaba a los rebeldes de Darfur. Esa noción que se tenía respecto a la Corte empezaba a tomar fuerza y se agravaba en tanto y en cuanto la figura del Fiscal Moreno Ocampo era directamente discutida por autoridades africanas (du Plessis, 2013).

Las modificaciones al Estatuto de Roma

En ese marco, se llevaría a cabo la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, en Kampala, del 31 de mayo al 11 de junio de 2010. Todo esto por convocatoria del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, y de acuerdo al artículo 123 del Estatuto, que exigía la revisión del mismo a los siete años de su entrada en vigor. Es curioso que en un punto crítico de la relación entre la CPI y la Unión Africana fuera justamente un Estado africano el anfitrión de la Conferencia. Sin ocultar sus críticas abiertas al esquema de justicia internacional propuesto por la CPI, los representantes africanos volvieron a tomar buena parte de la iniciativa en esta Conferencia. Una de las modificaciones propuestas en conjunto por miembros de la Unión Africana, buscaba la extensión de la facultad de interrumpir una

investigación a la Asamblea General de Naciones Unidas, atribución que ya tenía el Consejo de Seguridad por el artículo 16 del Estatuto. Esa enmienda volvió a plantearse en posteriores Asambleas de Estados Partes, buscando suspender los procesos en Sudán y Kenia, pero sin mayor éxito.

En Kampala se aprobaron varias enmiendas, entre las que caben ser destacadas dos, ambas del artículo 8 del Estatuto: La extensión de la jurisdicción de la CPI a los llamados “crímenes de agresión”, y la definición de los mismos, y la enumeración de delitos enmarcados en la categoría de “crímenes de guerra”, referida al uso de determinadas armas tóxicas y elementos balísticos particulares. Entre los países africanos, sólo Botsuana ratificó la primera enmienda, y Botsuana y Mauricio, la segunda.

Si bien la Declaración con la que finalizó la Conferencia de Kampala parecía refrendar el compromiso africano respecto a la Corte, los acontecimientos posteriores tensaron aún más la ya desgastada relación. Con la muerte de Gaddafi, la visita de Al-Bashir a varios Estados Parte africanos sin recibir represalia alguna, y el ascenso de Kenyatta a la presidencia de Kenia en 2013, el discurso de denuncia en el seno de la Unión Africana se acentuó. Mientras Kenyatta sostenía la necesidad de una salida concertada frente a la persecución de jefes de Estado africanos llevada a cabo por la Corte y los tribunales europeos, la propia Corte se veía imposibilitada de avanzar con sus investigaciones a causa de la escasa colaboración recibida por los gobiernos africanos (Anaya López, 2015).

La actual Fiscal, Fatou Bensouda, gambiana de nacionalidad, suspendió en 2014 los procesos sobre la situación de Darfur por la negativa a cooperar de las autoridades sudanesas; retiró los cargos contra Kenyatta por falta de pruebas, aunque aseguró al mismo tiempo que los potenciales testigos habían sido amenazados o sobornados por el gobierno de Nairobi; y remitió por el principio de complementariedad al libio Abdullah Al-Senussi a la justicia de su propio país.

Esta y otras decisiones marcan una crisis de legitimidad y un estado de impotencia de la CPI. Quizás sea el precio a pagar por los errores cometidos anteriormente: está claro que si bien el continente africano cuenta con un trágico número de atrocidades que merecen ser abordadas por la justicia internacional, la Corte no ha podido, en la práctica, encarar su labor eficientemente en pos de consolidar su autoridad (du Plessis, Maluwa, O'Reilly, 2013). Por otra parte, es importante destacar que los defensores de la labor de la Corte resaltan el principio de complementariedad como piedra angular de la relación entre el organismo y sus miembros: los

casos que la Corte investiga no avanzan no sólo porque se ve imposibilitada de actuar ante la negligencia de los Estados, sino que además ellos mismos no hacen los esfuerzos mínimos por procesar a los acusados en el marco de su propia legislación nacional. Además, mientras que en La Haya se toman medidas relevantes, y se han anotado algunos logros en relación a las reparaciones hacia las víctimas de los crímenes que caben a su jurisdicción, parece existir un criticismo abusivo por parte de la élite política africana hacia la propia Corte, en aras de su propio beneficio (du Plessis, 2013).

Amenazas de renuncia en Burundi, Gambia y Sudáfrica

Las tensiones irresueltas entre la Corte y los Estados africanos derivaron en una secuencia de medidas concretas que algunos países decidieron tomar para abandonar definitivamente el Estatuto de Roma. Recientemente, han sido Burundi, Gambia y Sudáfrica los Estados que iniciaron este camino. Además, otra serie de gobiernos, entre ellos Kenia (que ya había manifestado esa intención en 2013 pero que no remitió su renuncia a la Corte), vieron con buenos ojos la posibilidad de seguir los pasos de sus contrapartes, con lo cual la abundante representación de África en la Corte corre peligro.

En Sudáfrica, la controversia empezó con una visita de Omar Al-Bashir a la ciudad de Johannesburgo, en el marco de la Cumbre de la Unión Africana del año 2015. Ante la falta de acciones del gobierno para arrestar al presidente sudanés, la sociedad civil sudafricana y un grupo de destacados juristas manifestaron su repudio. La negativa a actuar en consonancia con su compromiso con la Corte y con la Convención de Naciones Unidas sobre Genocidio, hizo caer sobre el gobierno de Jacob Zuma una lluvia de críticas. Una de las otrora naciones más comprometidas con el establecimiento de una autoridad judicial internacional, aparecía ahora rebelándose contra las órdenes de la Corte, sin que esto pasara desapercibido para la ciudadanía sudafricana.

A partir de ese momento, la administración de Zuma comenzó a endurecer su tono respecto a la Corte y a amenazar con su retirada. La misma se concretó en octubre de 2016, con el ministro de justicia Michael Masutha declarando que “la implementación del Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional en 2002 entra en conflicto con las cláusulas del Acto de Inmunities y Privilegios Diplomáticos de 2001” (The Guardian, 2016). Al mismo tiempo, se afirmaba el compromiso sudafricano por la concreción de la paz en momentos difíciles, en los que un cambio de régimen en Sudán no traería más que nuevas complicaciones. El proceso formal de retirada se inició con un decreto ejecutivo. Para Owiso

(2016) la postura sudafricana no podía suponer una sorpresa para un observador atento, dado que el creciente grado de descontento generalizado en la Unión Africana impulsaría, tarde o temprano, la iniciativa de Sudáfrica en tanto líder económico y político del continente. Y con ella, era previsible que arrastrara a otros países.

Distinto es el caso de Burundi, sobre el cual la Fiscal Bensouda había solicitado, en abril de 2016, el inicio de un examen preliminar vinculado a hechos de violencia electoral del año anterior. Las organizaciones de derechos humanos apuntaban al presidente reelecto Pierre Nkurunziza como el principal responsable de las atrocidades registradas durante la crisis política del país. Esa crisis había estallado con el anuncio de Nkurunziza de presentarse a los comicios para un tercer mandato, aún contra la Constitución Nacional. Seis meses después del mensaje de Bensouda, la Asamblea Nacional aprobó con 94 votos afirmativos, de un total de 110 diputados, la salida del país de la Corte. Desde el ministerio de justicia, el argumento utilizado fue que las leyes nacionales ya bastaban para impartir justicia sobre los crímenes de jurisdicción de la CPI, organismo que además servía únicamente para “desestabilizar a los gobiernos africanos y para responder a los intereses de las potencias” (EFE, 2016).

Sin que la CPI hubiera iniciado un proceso en su contra, el gobierno del por entonces presidente de Gambia, Yahya Jammeh, decidió seguir el ejemplo de sus contrapartes sudafricana y burundesa. Desde la cúpula de poder que rodeaba a Jammeh, también señalado como autor de una larga lista de violaciones a los derechos humanos, aseguraban que el país no iba a seguir formando parte de una Corte Penal “Caucásica”, en lugar de “Internacional”. La referencia respondía a su percepción de que “por lo menos 30 líderes de Estados occidentales” debían comparecer por crímenes de guerra, mientras la Corte sólo se movilizaba para “humillar a los africanos y sus líderes” (Withnall, 2016). No es un dato menor destacar que la Fiscal Bensouda, además de ser ciudadana de Gambia, había sido Ministra de Justicia y Fiscal General de su país entre los años 1998 y 2000, con Jammeh como presidente.

En menos de una semana tres Estados habían manifestado su decisión, en apariencia indeclinable, de romper definitivamente con la CPI. La Cumbre de la Unión Africana de enero de 2017, en consonancia con la retórica de la edición de 2016, tuvo como principal hito el consenso casi generalizado en torno a que la organización continental debería apoyar la salida masiva, y al mismo tiempo que los países deberían fortalecer sus propias legislaciones (The Guardian, 2017). Al mismo tiempo, se invitaba a sostener la iniciativa de sustituir la jurisdicción de la CPI por la de la Corte Africana de Justicia y Derecho Humanos, cuyo creación

había quedado pactada por el Protocolo de Malabo de 2014, sin haber sido aún ratificado por ningún Estado (Owiso, 2016). El discurso de las “soluciones africanas a problemas africanos”, que había tomado impulso con la alocución de Kenyatta en la sesión extraordinaria de la Unión Africana en mayo de 2013, parecía estar a punto de cristalizarse en Addis Abeba. Para Brown (2017) esta situación es representativa de un espíritu de época marcado por el “retroceso del internacionalismo”, que se encuentra en el trasfondo de fenómenos paralelos, como por ejemplo el Brexit o la asunción de Trump en Estados Unidos.

A pesar de este panorama que parecía irreversible, los acontecimientos en Sudáfrica y Gambia volvían a abrir la posibilidad de la permanencia de las naciones africanas en la Corte. En febrero de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia sudafricano declaró que la notificación del gobierno de retirarse de la CPI era “inconstitucional e inválida”, debido a los compromisos internacionales contraídos por el país, y ante la falta de una decisión parlamentaria sobre la cuestión (BBC, 2017). Aunque el ANC, el partido oficialista, declaró sostener sus intenciones (Nicolaidis, 2017), la decisión del Tribunal, respaldada por el partido de oposición Democratic Alliance, demostró que no le sería tan fácil llevarlas a cabo.

También en febrero de 2017, el nuevo presidente de Gambia, Adama Barrow, que había logrado derrotar a Jammeh en las elecciones de diciembre, anunció un revés a la política de su antecesor. Asegurando que el foco de su agenda iba a estar en la dignidad de las víctimas de los abusos del gobierno anterior, y en el compromiso por luchar contra la impunidad en la región, Barrow anuló la notificación de abandono que Jammeh había remitido a Naciones Unidas (News 24, 2017). Yahya Jammeh, por su parte, se exilió a Guinea Ecuatorial, un Estado que no se encuentra entre los firmantes del Estatuto de Roma.

Principios en tensión

Cabe preguntarse si la labor de la joven CPI ha procurado, hasta hoy, ser más un instrumento de paz que un instrumento de justicia, o viceversa. El propio Fiscal Moreno Ocampo ha declarado, en reportaje para New York Times (Verrini, 2016) refiriéndose al caso de Uhuru Kenyatta, que todos los medios estaban en realidad a su disposición para llevar al líder a juicio. Si no fue eso lo que pasó, es porque el objetivo de la Corte era, ante todo, garantizar que las elecciones que lo llevaron a la presidencia en 2013, no dieran paso a actos de violencia como los que la República de Kenia tuvo que vivir tras las elecciones de 2007. Desde el punto de vista de la paz, el caso de Kenia habría sido un éxito, porque efectivamente lo que se logró fue presionar a un jefe de Estado controversial, para que tomara recaudos

contra la violencia política. Fatou Bensouda, la sucesora de Moreno Ocampo, por el contrario, aclaró que los intereses de la justicia no deben confundirse con los de la paz, que pertenecen a la labor de otros organismos.

De un organismo que, por lo menos en principio, rechaza las consideraciones políticas cuando estas chocan con las pautas legales del Estatuto de Roma, ¿cabe esperar una noción por la que el fin de los procesos -la justicia- queda subordinado a objetivos de utilidad -la paz y la seguridad-? La justicia pasa a ser subsidiaria, y en caso de ser necesario se la puede sacrificar, mediante amnistías, en nombre del mantenimiento de la paz (Krzan, 2017). Pero, recordemos, la crítica africana a la orden de arresto de Al-Bashir radicó principalmente en que una captura efectiva provocaría un cambio de régimen en Sudán que tornaría aún más inestable la situación. No parece, entonces, que el ideal que ha guiado la acción CPI haya sido el mismo en todos los casos. Sin embargo, sostiene Krzan, no se puede hablar de la paz o de la justicia en términos de disyuntiva, ya que “no se trata de ideales mutuamente excluyentes, sino mutuamente necesarios” (2017, p. 8).

Otro problema es el de la “complementariedad”, contrapuesta conceptualmente a la “primacía” de la jurisdicción de la Corte respecto a los tribunales domésticos. Una correcta aplicación de ese principio, según coinciden la mayoría de los autores y los representantes de la CPI, es el elemento clave que puede mantener en pie el vínculo de la Corte con sus miembros. El debate se plantea en términos de si la lucha contra la impunidad nace de la autoridad de la institución internacional, sostenida en torno al ideal de justicia universal, con una jurisdicción efectiva ampliada y sin barreras Estatales, o si se debe partir desde el punto de vista de la soberanía nacional, entendiendo a la actividad de la Corte como un residuo, un vacío dejado por las correspondientes legislaciones (Brown, 2017). Como vimos anteriormente, este segundo argumento fue el que los legisladores de Burundi utilizaron para defender su retiro de la Corte, ante una supuesta extralimitación de esta última en sus atribuciones.

Perspectivas a futuro y consideraciones finales

La denuncia de los Estados africanos hacia la CPI está basada en la percepción de que existe una supuesta selectividad de los casos con un sesgo anti-africano; de que eso constituye una amenaza a la soberanía judicial de cada país; y de que la Corte es un instrumento de dominación de las potencias occidentales, vinculada directamente a las decisiones de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estos últimos,

desechando la posibilidad del inicio de investigaciones contra sus “protegidos” (Siria e Israel, por ejemplo), han minado la confianza de los Estados africanos hacia la Corte, que parece haber preferido acercarse a las grandes potencias mundiales que no son Parte del Estatuto de Roma, antes de fortalecer sus lazos con los Estados miembros (Du Plessis, 2013). Sin Estados Unidos, Rusia, China y la India en la Corte, el ideal de universalidad es imposible, y un ingreso de esos Estados al Estatuto de Roma está muy lejos en el corto y mediano plazo.

Para contrarrestar el efecto de una Corte en la que ciertos gobiernos no forman parte, pero cuya influencia tras bastidores se hace sentir en detrimento de los intereses del continente africano, se han propuesto algunas alternativas. Algunos indican que antes de trabajar sobre un fortalecimiento de la Corte es necesaria una reforma en el Consejo de Seguridad; otros insisten en apelar a la soberanía nacional para juzgar crímenes de carácter internacional, como el genocidio y los crímenes de guerra, incluso ensayando soluciones de justicia alternativa de carácter restaurativo en lugar de retributivo (Krzan, 2017), como los tribunales gacaca en Ruanda o los tribunales de Reconciliación de la Sudáfrica post-apartheid (Du Plessis, 2010). Pero la iniciativa de los jefes de Estado africanos parece apuntar hacia la composición definitiva de una Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, con lo cual se llenaría el hueco legal dejado por la CPI y se abriría un canal para las “soluciones africanas a los problemas africanos” (Dusabe, 2016). Esa nueva Corte continental estaría más cerca de la sociedad civil, y tendría menores costos operativos, por cuestiones geográficas, principalmente (Owiso, 2016).

Resulta difícil, sin embargo, imaginar que una institución judicial que nuclea a los Estados africanos llegue a tomar medidas efectivas contra sus propios jefes de Estado, quienes son los primeros señalados cuando se trata de corrupción y violaciones a los derechos humanos.

Según Brown (2017), en un contexto global atravesado por el escepticismo hacia las instituciones internacionales, el mantenimiento de la autoridad de la CPI en territorio africano solamente puede lograrse a través de una mayor cuota de realismo político. La “imparcialidad” y las “consideraciones políticas” representan para el autor una falsa dicotomía, y son reconciliables en la medida en que el ideal universalista de la Corte pueda convivir con el hecho de que los Estados no abandonan sus intereses y perspectivas. Si desprenderse de sus obligaciones internacionales es, en la percepción africana, el único camino para defender sus propias posiciones, está claro la cooperación internacional, en cuanto ideal, está fuera de

foco. Es cierto que buena parte de los líderes africanos han denunciado a la Corte para mantener y consolidar su propio poder, o incluso salvaguardar su propia impunidad, pero eso no quita que el Estatuto de Roma debe ser interpretado de una forma nueva.

Será necesario que la Corte revise sus mecanismos, demostrando un respeto mayor por la capacidad de cada país por impartir justicia, al mismo tiempo en que se preocupa por conservar la cooperación con los Estados Parte en lugar de buscar la aprobación, o evitar las represalias, de las potencias del Consejo de Seguridad que no forman parte del Estatuto de Roma.

Pero por otro lado, el grado en que la Unión Africana representa, en lo que se refiere a la Corte, el interés de los africanos más que el interés individual de los jefes de Estado africanos, es discutible. Esos líderes han sabido explotar la sensibilidad post-colonial de sus simpatizantes para acrecentar su capital político, más que para garantizar la paz y la seguridad, y mucho menos la lucha contra la impunidad. A este respecto, Rossi (2017, pp. 31-32) hace hincapié en que “la CPI se encuentra ante un formidable desafío frente a un África en transición, donde los esfuerzos por la democratización y la creación de normas institucionales, por parte de la sociedad civil, chocan con el clientelismo del Estado neopatrimonial del que las pseudo-democracias africanas están imbuidas”, pero al mismo tiempo la CPI “ha incentivado la superintendencia de Occidente, más que la capacidad africana de luchar contra la impunidad.”

La posibilidad de reconciliar la soberanía nacional con los intereses de la justicia global dependerá de la capacidad y la voluntad de la Corte, los Estados, y las organizaciones civiles nacionales e internacionales, de transformar la “complementariedad negativa” registrada hasta hoy en una “Complementariedad positiva” (Brown, 2017). El ejemplo más acabado de las dificultades para pasar de una perspectiva a la otra, es el fracaso del proceso sobre Kenia. Ahora bien, la situación ideal debe contrastarse con el hecho de que la pasividad y la paciencia de la comunidad internacional hacia los Estados, sean o no Partes, no combinan con el objetivo de juzgar y condenar crímenes de guerra, de lesa humanidad, y de genocidio, y compensar a las víctimas de los mismos, como es la finalidad original de la Corte.

Pero las alternativas africanas contra la impunidad no se agotan en la CPI: la demostración más clara es el arresto y la condena del ex-dictador chadiano Hissène Habré, por un tribunal conjunto auspiciado por la Unión Africana y el poder judicial de Senegal, país que llevó a cabo la mayor parte del proceso contra el acusado (Ferrer, 2016). El histórico caso alentó a las voces que abogan por la creación de una Corte Africana que reemplace a la CPI.

Otro ejemplo en la misma línea, son los casos tomados por la Corte Suprema de Justicia de Sudáfrica, que trabajaron sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por particulares en Zimbabwe y Madagascar. Las condenas llegaron en 2012 y 2014, respectivamente.

Rossi (2017) subraya la participación de la sociedad civil a la hora de ejercer presión sobre las autoridades para que esos hechos no quedaran impunes, siendo esta una pauta que se repitió cuando la sociedad salió a repudiar la decisión de Zuma de abandonar la CPI. Simpson (2008) nota, sin embargo, que las cortes domésticas, si bien pueden estar verdaderamente cerca a la población afectada directa o indirectamente por los aberrantes crímenes que la CPI tienen bajo su jurisdicción, no pueden constituirse como una alternativa a ésta última, sino como su complemento. Es preciso destacar la coincidencia generalizada entre autores que defienden, desde distintos enfoques, el acercamiento de la sociedad civil al sistema de justicia internacional.

En relación al problemático vínculo entre la CPI y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que es señalado repetidamente como uno de los factores que socavan la autoridad de la Corte, Mistry y Ruiz Verduzco (2012) consideran que la única forma en que los Estados Partes pueden satisfacer sus necesidades es mediante un sólido entendimiento multilateral. De esta forma, se podría ejercer la presión necesaria sobre las potencias que no están obligadas por el Estatuto de Roma, como Estados Unidos, China, y Rusia.

Si bien la noción puede parecer ingenua en términos de realpolitik, no deja de ser cierto que para revisar la situación actual de la CPI es preciso un compromiso conjunto de los países miembros, especialmente, los del Sur global, y entre ellos los Estados africanos. Un grado mayor de cooperación entre países afines periféricos podría impulsar no sólo una reforma de la Corte, sino también un nuevo puntal de lanza para la ansiada reforma del Consejo de Seguridad, y para un impulso a la democratización de la gobernanza global.

La alternativa de una Corte Africana de Justicia, como procura crear el Estatuto de Malabo de 2014, probablemente no atacaría, en último término, las bases de impunidad que protegen a algunos criminales. Ciertos jefes de Estado se verían personalmente beneficiados si la justicia africana se cerrara sobre sí misma. Por otro lado, sería más comprensible si los Estados africanos, tan comprometidos con la Corte en sus inicios, buscaran una revisión de sus postulados desde dentro del propio organismo, en lugar de amenazar con el éxodo masivo y la sustitución de la CPI por una Corte continental. El hecho de que aún ningún país haya

ratificado el Estatuto de Malabo invita a pensar que las advertencias de retirada son, en la mayoría de los casos, una forma de ejercer presión (estéril, sin embargo) sobre las autoridades de la CPI.

Lo cierto, finalmente, es que este momento crítico de la CPI no ha llegado a un desenlace, el cual es difícil de vislumbrar hoy por hoy. Burundi mantiene su postura, y de seguir la misma en pie, en pocos meses estará definitivamente fuera de la Corte. En Gambia la situación parece haber tenido un revés definitivo. El caso de Sudáfrica es más confuso, y a día de hoy resulta muy osado arriesgarse por una inclinación final de la balanza en favor de quienes auspician la permanencia en la Corte o de quienes son partidarios de la retirada.

La CPI ha abierto la mayoría de sus procesos en África, un continente en transición en el que millones de personas han sido víctimas de indecoros crímenes. La supuesta selectividad de los casos no coincide con el hecho de que estudios preliminares se siguen llevando a cabo en Estados no africanos, como Colombia y Ucrania. Por otro lado, una investigación ya ha sido abierta oficialmente en Georgia. Quizás la intervención de la CPI en África responde al bajo interés de algunos Estados africanos en cooperar con las investigaciones y en adecuar su legislación a los principios del Estatuto de Roma -aunque autores como Dusabe (2016) y Owiso (2016) defienden los esfuerzos realizados por algunos países a este respecto-, más que a una especie de “persecución racial”. En todo caso, existen en el continente voces firmes que respaldan la continuidad en la Corte, sin esconder su voluntad de reformarla para que la misma pueda cumplir sus funciones sin atentar contra las necesidades y la soberanía africanas.

Una respuesta inteligente a esta crisis, podría dar como resultado la aparición de una CPI más universal, más transparente, más creíble y más eficiente. En este momento de incertidumbre, solo queda esperar que la voluntad de los miembros de la comunidad internacional permita que así sea.

Bibliografía

Anaya López, V. (2015) África y la Corte Penal Internacional: Logros y desafíos. Las situaciones de Darfur, Kenia y Libia. Facultad de Derecho, Universidad de Málaga. Disponible en: <http://www.observatoriodeconflictos.uma.es/wp-content/uploads/2015/07/tfgva.pdf>

Brown, B. (2017) The International Criminal Court in Africa: Impartiality, politics, complementarity and Brexit. Temple International and Comparative Law Journal, volumen 31,

Nº1, primavera 2017, pp. 145-177. Disponible en:
https://sites.temple.edu/ticlj/files/2017/05/31.1_Bartram-Brown_-Article-9.pdf

Du Plessis, M. (2010) The International Criminal Court that Africa wants. Pretoria, Sudáfrica: Institute for Security Studies. Disponible en:
http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4627~v~The_International_Criminal_Court_that_Africa_wants.pdf

Du Plessis, M. (2013) Universalising International Criminal Law: The ICC, Africa, and the problem of political perceptions. Paper N°249. Institute for Security Studies. Disponible en:
<https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper249.pdf>

Du Plessis, M., Maluwa, T., O'Reilly, A. (2013) Africa and the International Criminal Court. Chatham House's International Law. Julio de 2013. Disponible en:
https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/0713pp_iccafrica.pdf

Dusabe, F. (2016) Rethinking the North-South divide in international criminal justice: Reflections from an African viewpoint. *AfricLaw*, 26 de octubre de 2016. Disponible en:
<https://africlaw.com/2016/10/25/rethinking-the-north-south-divide-in-international-criminal-justice-reflections-from-an-african-viewpoint/>

Grovogui, S. (2014) El estado de independencia llegará: África, Occidente, y la responsabilidad de proteger. *Relaciones Internacionales GERI-UAM*, N°26, pp. 13-34. Junio-septiembre de 2014. Disponible en: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/677233>

Ferrer, I. (2016) África rompe con La Haya. En *El País*, Madrid, 26 de octubre de 2016. Disponible en:
https://elpais.com/internacional/2016/10/26/actualidad/1477477650_280212.html

Krzan, B. (2016) International Criminal Court Facing the Peace vs. Justice Dilemma. *International Comparative Jurisprudence*, volumen 2, N°2, diciembre de 2016, pp. 81-88. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667416300336>

Mistry, H. y Ruiz Verduzco, D. (2012) The UN Security Council and the International Criminal Court. Simposio en *International Law Meeting Summary, with Parliamentarians for Global Action*. Chatham House. Londres, Inglaterra. Marzo de 2016. Disponible en:

<https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/160312summary.pdf>

Nicolaides, G. (2017) ANC set on withdrawing from ICC. En EWNNews, Ciudad del Cabo, 6 de junio de 2017. Disponible en: <http://ewn.co.za/2017/07/05/anc-dead-set-on-withdrawing-from-icc>

Owiso, R. (2016) South Africa's intention to withdraw from the Rome Statute of the International Criminal Court: Time to seriously consider an African alternative?. AfricLaw, 28 de octubre de 2016. Disponible en: <https://africlaw.com/2016/10/28/south-africas-intention-to-withdraw-from-the-rome-statute-of-the-international-criminal-court-time-to-seriously-consider-an-african-alternative/>

Rossi, C. (2017) Hauntings, Hegemony, and the Threatened African Exodus from the International Criminal Court. Human Rights Quarterly (Forthcoming), mayo de 2017, pp. 1-51. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2969130

Simpson, G. (2008) One among Many: The ICC as a Tool of Justice during Transition. En Waddell, N. y Clark, P. (Eds.) Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa (pp. 72-84). Londres, Inglaterra: Royal African Society-LSE. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csrc-background-papers/Courting-Conflict.pdf>

Verrini, J. (2016) The Prosecutor and the President. En New York Times Magazine, Nueva York, 22 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/06/26/magazine/international-criminal-court-moreno-ocampo-the-prosecutor-and-the-president.html>

Withnall, A. (2016) Gambia pulls out of 'racist' ICC amid fears of a mass African exodus. En Independent, Londres, 26 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/gambia-international-criminal-court-south-africa-burundi-withdrawal-rome-statute-a7381336.html>

African leaders plan mass withdrawal from International Criminal Court (2017) En The Guardian, Londres, 31 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/law/2017/jan/31/african-leaders-plan-mass-withdrawal-from-international-criminal-court>

Burundi aprueba su salida de la Corte Penal Internacional (2016) En EFE, Madrid, 12 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/burundi-aprueba-su-salida-de-la-corte-penal-internacional/20000012-3065790>

Gambia formally reverses withdrawal from ICC (2017) En News24, Ciudad del Cabo, 14 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.news24.com/Africa/News/un-gambia-formally-reverses-withdrawal-from-icc-20170214>

South Africa's decision to leave ICC ruled 'invalid' (2017) En BBC, Londres, 22 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-africa-39050408>

South Africa to quit international criminal court (2016) En The Guardian, Londres, 21 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/21/south-africa-to-quit-international-criminal-court-document-shows>

La política exterior de los estados brasileños: el caso de San Pablo y Rio de Janeiro

Brazilian states' foreign policies: the case of São Paulo and Rio de Janeiro

Nahir Isaac²⁹

PALABRAS CLAVE: *Brasil- Rio de Janeiro- San Pablo- Diplomacia Federativa*

KEY WORDS: *Brazil - Rio de Janeiro - São Paulo - Federative Diplomacy*

Introducción: la paradiplomacia en Brasil

En los últimos años del siglo XX, la globalización tuvo como efecto contradictorio el fenómeno de la “localización”, la fragmentación de la autoridad dentro del Estado Nación y el surgimiento de nuevos actores con competencia a nivel internacional. Es así que además de los actores no gubernamentales, como empresas transnacionales y ONG, dentro de la estructura estatal, las ciudades y regiones se consolidan como actores con cierto grado de autonomía.

El Estado ya no tiene la competencia exclusiva del manejo de las relaciones internacionales, y comienza a transferir algunas de sus responsabilidades a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, estos gobiernos defienden sus intereses con una “actuación propositiva y ya no como meros receptores de políticas de asistencia” (Perren, 2010:1).

Estas acciones reciben el nombre de “paradiplomacia”, término por el cual se entiende:

la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (CORNAGO, 2001:56)

²⁹ El autor es Estudiante Avanzado de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios de Argentina-Brasil (PEAB) de dicha universidad.

En cuanto a los órdenes jurídicos nacionales e internacionales, se percibe una creciente laguna entre el reconocimiento de la legitimidad de las acciones internacionales de gobiernos subnacionales. Los acuerdos internacionales entre gobiernos subnacionales, y entre éstos y Estados extranjeros no están regidos por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, es decir, no son tratados sino acuerdos o convenios. Esta realidad contrasta con el vertiginoso crecimiento de las relaciones internacionales subnacionales que ha tenido lugar en los últimos años.

Un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de analizar este tipo de vínculos es la posibilidad de los entes subnacionales, dentro del derecho interno de cada Estado, de firmar o participar de acuerdos internacionales. Esta capacidad varía de Estado a Estado, dependiendo de una decisión a nivel interno. En el caso de Brasil, con la Constitución de 1988 pasó a ser una entidad federal. Según su **artículo 18**, “La Organización Político-Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución.” (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988).

La Constitución confiere más autonomía a los municipios, y les otorga mayores competencias. Sin embargo, la “competencia en materia externa es exclusiva de la Unión” (Gallo Yahn Filho, 2009:8). Esto se ve en los artículos 21 y 84; según el **artículo 21**: “Compete a la Unión (...) mantener relaciones con los Estados extranjeros y participar en las organizaciones internacionales”. (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988). Por otro lado, según el **artículo 84**: “Compete privativamente al Presidente de la República (...) mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos [y] celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a refrendo del Congreso Nacional”. (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988).

Sin embargo, la Constitución de 1988 confiere más autonomía a los estados y municipios, y les otorga mayores competencias. Según el **artículo 25**, “Los estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, observando los principios de esta Constitución (...) 3. Los estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro-regiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés común.” (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988). Además, estableció la descentralización tributaria, lo cual permitió que los estados y municipios puedan administrarse de manera más independiente, e introdujo la elección por voto directo y secreto del alcalde y los concejales.

Aunque en un sentido estricto el texto de la Constitución no contemple la acción autónoma de los entes subnacionales a nivel internacional, en la práctica estas actividades han sufrido un incremento significativo desde los años 80. Se fue generando un consenso en torno de la premisa de que la ley fundamental brasileña no prohíbe la actuación de los entes federados en el exterior. Las restricciones jurídicas que existen se limitan a algunos actos específicos, como la celebración de tratados.

Un Estado pionero en este sentido ha sido Rio de Janeiro, que inició su actividad internacional aún antes de establecida la nueva Constitución. En 1982, año en el que los gobernadores comenzaron a ser elegidos directamente, el gobernador del estado de Río de Janeiro instituyó el primer órgano de articulación internacional de un ente federado brasileño. En 1987, el gobernador de Rio Grande do Sul creó la Secretaría Especial para Asuntos Internacionales. Estos dos casos marcan un momento de inflexión en la Federación brasileña, pues la agenda internacional dejaba de ser un asunto limitado al Poder Ejecutivo nacional y la Cancillería.

El gobierno central de Brasil se percató de esta situación, y desde entonces han abundado esfuerzos para incluir estas actividades dentro de la órbita de la política nacional. Durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso en los años 90, se introdujo el término “diplomacia federativa” como un intento de articular la actuación a nivel internacional de los estados y municipios brasileños con las iniciativas de la Unión. “El término “diplomacia federativa” es utilizado por el gobierno central brasileño con el objetivo de demostrar que la participación de los entes subnacionales en la esfera internacional debe hacerse de forma articulada con las iniciativas de la Unión.” (Ramalho Fróio, 2011:13).

La misma línea de acción fue seguida y desarrollada durante el gobierno de Lula Da Silva, tomando en cuenta la dimensión subnacional en el marco de los proyectos de cooperación Sur-Sur. Ejemplos de esto son el establecimiento de un Foro de Gobernanza Local en 2008 dentro del IBSA, y la creación del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR) dentro del Mercosur.

En 1997 se crea la Asesoría de Relaciones Federativas (ARF), vinculada a Itamaraty. También se establecieron oficinas de la Cancillería en las capitales de algunos estados federados. En 2003, la ARF amplía su ámbito de actuación a las relaciones con el Parlamento, y pasa a llamarse Asesoría de Asuntos Federativos y Parlamentarios (AFEPA). La AFEPA opera, sobre todo, como un mecanismo de vinculación entre las demandas de las unidades subnacionales implicadas y las instancias que mejor pueden satisfacerlas dentro del MRE, y especialmente dentro de la Agencia Brasileña de Cooperación. (Salomón, 2010:239) Fueron

también creadas oficinas de representación de Itamaraty en nueve estados, entre ellos Minas Gerais, Rio de Janeiro y San Pablo.

El cambio más novedoso a nivel institucional se dio en 2003 con la creación, dentro de la presidencia de la República, de la Subdirección de Asuntos Federativos (SAF), encargada de la promoción y coordinación de la cooperación descentralizada.

La región Sudeste: los casos de San Pablo y Rio de Janeiro

Actualmente, cerca de 150 nacionalidades están representadas en el estado de San Pablo, es la 19° mayor economía del mundo y la segunda mayor en América del Sur, después de Brasil, y en su territorio están radicadas filiales de las empresas más importantes a nivel mundial. Por todas estas razones, la actividad internacional de este estado está principalmente ligada a la inmigración y al desarrollo del sector privado (Tavares, 2014). Este estado posee asimismo una posición privilegiada dentro de la estructura regional Mercosur, siendo un importante mercado de los productos del bloque regional (Pecht, 2004).

San Pablo comenzó su actividad internacional por medio de convenios bilaterales. En 1991 se creó la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales, aunque no prosperó y fue disuelta en 1995. En 2003 finalmente se creó la Unidad de Asesoramiento en Asuntos Internacionales, dependiente del gobierno estadual, encargada principalmente de viajes y reuniones internacionales. Haciendo eco de su impulso económico, se crearon diversos órganos para promover el comercio exterior y las inversiones (Tavares, 2014). Por su parte, el municipio de San Pablo cuenta asimismo con su propia Secretaría Municipal de Relaciones Internacionales desde 2001 (Barchini Rosa, 2014).

En Río de Janeiro, como mencionamos anteriormente, surgió en 1982 el que sería el primer organismo de articulación internacional de un estado brasileño, con la creación de la Asesoría de Relaciones Internacionales. Históricamente, este estado ha tenido una marcada importancia estratégica y una amplia tradición de intercambios a nivel internacional, habiendo sido capital del Imperio portugués y posteriormente de la República de Brasil (Spadale, 2014).

Los objetivos de la agenda internacional de ambos estados varían según sus propias características y las estrategias que se han desarrollado desde el gobierno estadual. Como afirma Tavares:

La actuación internacional del Gobierno es simplemente un desdoblamiento (spillover) de sus competencias domésticas. A través de acciones funcionales y específicas, el Gobierno se

mueve en la esfera internacional para recoger los recursos y las buenas prácticas que garantizan la eficacia de la implementación de esas acciones en el campo interno. Las relaciones internacionales son siempre un medio, nunca un fin (Tavares, 2014:22).

En el caso de San Pablo, los objetivos de estas acciones incluyen aumentar la participación del estado en la proyección regional e internacional de Brasil, contribuir a la gobernanza global, y fomentar un marco jurídico de los vínculos subnacionales, entre otros (Tavares, 2014).

Un importante objetivo del gobierno paulista ha sido asimismo la promoción del desarrollo sustentable. Este ha sido también uno de los principales ejes de las acciones internacionales de Río de Janeiro, sede de la Conferencia “Rio+20” en 2012. Como afirma Spadale (2014:29), “Los estados y municipios tienen responsabilidades constitucionales sobre medio ambiente, saneamiento, tratamiento de residuos, planeamiento urbano, transporte público, políticas de inclusión social, incentivos tributarios para nuevos emprendimientos, entre otros”.

En el caso de Río de Janeiro, uno de los objetivos principales ha sido también el de proyectar una buena imagen hacia el mundo. En los últimos años, la ciudad de Río de Janeiro ha sido anfitriona de los eventos más destacados a nivel mundial: el Mundial de Fútbol en 2014, los Juegos Olímpicos de 2016, como así también la Jornada Mundial de la Juventud de 2013 y la ya mencionada Conferencia Rio+20. Asimismo, ha recibido la visita de importantes personalidades a nivel mundial, como el ex presidente estadounidense Barack Obama, el ex secretario de Naciones Unidas Ban Ki-moon, y el Papa Francisco (Spadale, 2014).

Conclusión

La proliferación de los vínculos subnacionales es un fenómeno inherente al proceso de globalización e interdependencia global que se ha vivido en las últimas décadas. Esta realidad aún no se ve completamente reflejada en los regímenes jurídicos a nivel nacional e internacional, sin embargo esto no evita el desarrollo de la paradiplomacia.

En Brasil, pese a no estar regulado en el texto constitucional, se evidencia una creciente evolución de la actuación internacional de los municipios y estados federados, y un desarrollo paralelo a nivel institucional, tanto a nivel nacional como local. Tanto en el caso de San Pablo como en el de Río de Janeiro se han dado experiencias tempranas de creación de

instituciones dependientes de los respectivos gobiernos estatales, dedicadas específicamente a las vinculaciones a nivel internacional. Hoy en día, ambos estados han adquirido un peso y una imagen considerable a nivel internacional.

Por otra parte, es de destacar la variedad de temas sobre los cuales los estados y municipios generan acciones autónomas, que van desde aspectos económicos y comerciales hasta el cuidado del medio ambiente.

Frente al vacío jurídico y la falta de coordinación entre entes subnacionales y gobierno central, ha habido remarcables intentos del gobierno federal para dotar de cierta institucionalidad a dichas acciones

Lo que sucede en Brasil es parte de una tendencia que atraviesa a toda la región. La participación de los entes subnacionales en las relaciones internacionales es una realidad cada vez más notoria, y a través del trabajo conjunto con los gobiernos nacionales se podrá llegar a una mayor definición legal de dicho fenómeno.

Bibliografía

BARCHINI ROSA, L. (2014). A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo, en MARCOVITCH J., DALLARI P., *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: Experiência de Estados e Municípios no Brasil*, IRI-USP, São Paulo. Disponible en: http://www.iri.usp.br/documentos/e-livro_Relacoes-Internacionais-ambito-subnacional-Marcovitch-Dallari.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2018.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (1988). Disponible en: www.wipo.int. Consulta: 4 de marzo de 2018.

CORNAGO, N. (2001). Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs, en Forum of Federations/Forum des Fédérations, Ottawa. Disponible en: https://www.academia.edu/2286276/Exploring_the_Global_Dimensions_of_Paradiplomacy_Functional_and_Normative_Dynamics_in_the_Global_Spreading_of_Subnational_Involvement_in_International_Affairs. Consulta: 4 de marzo de 2018.

GALLO YAHN FILHO, A. (2009). Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e

departamentos do Mercosul, en V Simpósio de Pós-Graduandos do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponible en: www3.fsa.br/proppex/recric/numero1/recrictexto72009.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2018.

GONÇALVES DE AGUIAR NETO, L. (2014). Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro, en MARCOVITCH, J. Y DALLARI, P., *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: Experiência de Estados e Municípios no Brasil*, IRI-USP, São Paulo. Disponible en: http://www.iri.usp.br/documentos/e-livro_Relacoes-Internacionais-ambito-subnacional-Marcovitch-Dallari.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2018.

PEREIRA, J. (2013). *Diccionario de Relaciones Exteriores y Política Exterior*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

PERREN, J., TEDESCHI CANO, G. (2010). El Mercosur desde los gobiernos locales. Una aproximación a la historia de la Red de Mercociudades, en *La política subnacional y la integración regional*, EDUCO, Neuquén. Disponible en: <https://www.incidir.org.ar/copia-de-articulos-resenas-1>. Consulta: 4 de marzo de 2018.

PECHT, W. (2004) Gobierno subnacional y la dimensión internacional de los proyectos de infraestructura en el contexto del federalismo brasileño: un análisis a partir de la experiencia reciente del estado de São Paulo, en *Integración y Comercio*, 21, pp. 171-196, julio-diciembre. Disponible en: http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/540261e5ba52caa9cc7c91e5d28c1123e_intal_yc_21_2004.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2018.

RAMALHO FRÓIO, L., DE ALMEIDA MEDEIROS, M. (2011). A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada, en 3º Encontro Nacional da ABRI, São Paulo. Disponible en: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300005&script=sci_arttext. Consulta: 4 de marzo de 2018.

RODRIGUES, G. (2008). Relações Internacionais Federativas no Brasil, en *Revista DADOS*, 51 (4), pp. 1015-1034. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400007. Consulta: 4 de marzo de 2018.

SALOMÓN, M. (2010). El Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur en el Contexto de la política exterior brasileña, en IGLESIAS, V. Y GASOL VARELA, C., *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*, CARI/CEBRI, Buenos Aires.

SPADALE, P. (2014). Relações Inter(sub)nacionais: O caso do Estado do Rio de Janeiro, en MARCOVITCH J., DALLARI P., *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: Experiência de Estados e Municípios no Brasil*, IRI-USP, São Paulo. Disponible en: http://www.iri.usp.br/documentos/e-livro_Relacoes-Internacionais-ambito-subnacional-Marcovitch-Dallari.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2018.

TAVARES, R. (2014). As Relações Internacionais do Estado de São Paulo, en MARCOVITCH J., DALLARI P., *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: Experiência de Estados e Municípios no Brasil*, IRI-USP, São Paulo. Disponible en: http://www.iri.usp.br/documentos/e-livro_Relacoes-Internacionais-ambito-subnacional-Marcovitch-Dallari.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2018.



OtroSur *Digital*

CONTACTO

precsur@gmail.com

www.precsur.com

Directora: Gladys Lechini

Diseño de Tapa: Joaquín Paronzini

>| Cátedra de Relaciones Internacionales
>| Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
>| Universidad Nacional de Rosario
>| Riobamba 250 - Monoblock I - Ciudad Universitaria
2000 - Rosario - Argentina