

R E L A C I O N E S
I N T E R N A C I O N A L E S



RELACIONES INTERNACIONALES



Es una publicación del
INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES
(ISSN 1515-3371)



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

DIRECTOR - FUNDADOR:

NORBERTO E. CONSANI

COMITÉ DE REDACCIÓN:

JUAN ALBERTO RIAL

SECRETARIO DE REDACCIÓN

ASISTENTES:

SEBASTIÁN DO ROSARIO (DE DIRECCIÓN)

BÁRBARA BAVOLEO, CAROLINA SAMPÓ
(COORDINACIÓN COMITÉ DE EVALUADORES)

CELINA MANSO (DOCUMENTOS)

EMILIANO DREON (CRONOLOGÍA)

MARÍA ELENA BAQUEDANO (LEGISLACIÓN)

GABRIEL TUDDA (PARLAMENTARIAS)

ALEJANDRO SIMONOFF (POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA)

JULIA ESPÓSITO (JURISPRUDENCIA)

GRUPO DE JÓVENES INVESTIGADORES (LECTURAS)

PATRICIA KREIBOHM (HISTORIA)

JULIETA AMOREBIETA Y VERA (TRADUCTORA)

SILVINA FERNÁNDEZ CORTÉS (SECRETARÍA DE PRENSA)

ALEJANDRA MARINA RIEDEL (BIBLIOTECA)

GEORGINA GIOIOSA (ADMINISTRACIÓN)

JUANA ÁLVAREZ EIRAS (PRODUCCIÓN EDITORIAL Y DISEÑO GRÁFICO)

COMITÉ EDITORIAL:

† ALDO FERRER

UNIVERSIDAD BUENOS AIRES, ARGENTINA

FÉLIX PEÑA

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
(CARI), ARGENTINA

† HELIO JAGUARIBE

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES, BRASIL

LIU HUAWEN

CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES (ILAW- CASS)

GORDON MACE

INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES,
CÁNADA

JOSÉ MORANDÉ

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD DE
CHILE

SONIA ALDA MEJIAS,

REAL INSTITUTO EL CANO, ESPAÑA

LEE NAMHEE

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, LOS ÁNGELES, ESTADOS UNIDOS.

JEAN PIERRE FERRIER

UNIVERSITÉ DE PARIS, FRANCIA.

RANGACHARI NARAYANAN

UNIVERSIDAD JAWAHARLAL NEHRU, INDIA.

MEDHI ZAKERIAN

ASOCIACIÓN IRANÍ DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (AIEI), IRÁN.

KIM CHOON JIN,

SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

LORENZA SEBESTA

CENTRO DE EXCELENCIA JEAN MONNET, UNIVERSIDAD DE BOLOGNA, ITALIA.

KIYOSHI MATSUSHITA

RITSUMEIKAN UNIVERSITY, JAPÓN.

ZIDANE ZERAoui

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY (TEC), MÉXICO.

GERARDO CAETANO

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY.

CATALOGADA 1 (NIVEL SUPERIOR DE EXCELENCIA)
SISTEMA LATINDEX – CONICET
(ÁREA DE PUBLICACIONES CIENTÍFICAS)



REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES

PUBLICACIÓN SEMESTRAL. INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES

(IRI). — BUENOS AIRES, ENERO/JUNIO 2020.

335P.; 16 x 23 CM. (AÑO 29 — Nº 58)

ISSN (VERSIÓN PAPEL) 1515-3371

ISSN (VERSIÓN DIGITAL) 2314-2766

1. RELACIONES INTERNACIONALES

| | |
|--|------------|
| Editorial | 7 |
| Diálogos | 13 |
| Raúl Kulichevsky | |
| Estudios | |
| Euroscepticism in the European Parliament: A Study of the Eurosceptic Performance in European Elections (2009-2019) <i>Euroescepticismo en el Parlamento Europeo: un estudio de la actuación euroescéptica en las elecciones europeas (2009-2019)</i> | |
| Lucas Ribeiro Guimarães , Mateus Lopes Aquino | 19 |
| A contribuição de Bourdieu para a ciência e os objetos das Relações Internacionais <i>La contribución de Bourdieu a la ciencia y los objetos del campo de Relaciones Internacionales</i> <i>Bourdieu's contribution to the field of International Relations and its objects</i> | |
| Marina Scotelaro | 37 |
| O Brasil na crise das ilhas Chinha: a atuação diplomática de Francisco de Varnhagen (1864-1866) <i>Brazil en la crisis de las islas Chinha: la actuación diplomática de Francisco de Varnhagen (1864-1866)</i> <i>Brazil in the Chinha islands crisis: Francisco de Varnhagen's diplomatic performance (1864-1866)</i> | |
| José Augusto Ribas Miranda | 59 |
| Políticas paradiplomáticas orientadas a las Cadenas Globales de Valor <i>Paradiplomatic policies oriented towards Global Value Chains</i> | |
| Santiago Andrés Calvo | 81 |
| "Desbordar lo nacional": la multiplicidad de actores en la política exterior brasileña, en tiempos de lulismo <i>"Overflowing the national": the multiplicity of actors in Brazilian Foreign Policy during Lula's administration</i> | |
| Amanda Barrenengoa | 97 |
| Italy's response to COVID-19 and the need for International Cooperation <i>La respuesta italiana frente al COVID-19 y la necesidad de la cooperación internacional</i> | |
| Maria Francesca Staiano, Fabio Marcelli | 117 |

Dossier Seguridad Internacional y Políticas de Defensa

Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE

Critical Security Studies and the Paris School: a study on Frontex and the securitization of migration in the EU

Augusto Delkáder-Palacios 141

El cambio climático en la agenda de seguridad de la Unión Europea

Climate change on the security agenda of the European Union

Beatriz Vázquez Rodríguez 165

El terrorismo internacional en Afganistán (2000-2019)

International Terrorism in Afghanistan (2000-2018)

José Miguel Calvillo Cisneros 179

Guerra económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad

Economic warfare, economic intelligence. A new security concept

Belinda Romero Pedraz 197

El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa

Comparative analysis of the Spanish and Russian Defense Diplomacy

Arina A. Andreeva 217

Capacidades prospectivas y de defensa en la lucha contra el ciberterrorismo: análisis del caso español

Prospective and Defense Capabilities against Cyberterrorism: the Spanish case

Abel González-García , Francisco José Girao González 241

Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo

Four years of the EU Global Strategy: towards strategic autonomy but far from a European Army

Miguel Ángel Benedicto Solsona 261

Reflexiones

Un mundo sin certezas: la polis, el Estado-Nación y el orden internacional

A world without certainties: the polis, the Nation-State and the international order

Juan Archibaldo Lanús 277

Historia

Tres pandemias en la Historia

Patricia Kreibohm 289

Lecturas

295



Editorial

"La muerte de cualquier hombre me disminuye, porque soy parte de la humanidad, y por ello nunca preguntes por quien doblan las campanas, porque están doblando por ti".

Ernest Hemingway

"El problema de la peste no es tanto como ataca a los cuerpos sino como desnuda las almas"

Albert Camus

En esta nueva edición de la Revista, creímos necesario y oportuno, dada la actual situación, recordar algunos conceptos expresados en la Presentación de nuestro *primer Anuario en Relaciones Internacionales en 1994*, que siguen teniendo a pesar del tiempo transcurrido una significativa vigencia.

"...estamos asistiendo más a un nuevo período signado por una gran incertidumbre en cuanto a cuál será la nueva configuración mundial.

Fragmentado, el mundo de hoy ha perdido sus certitudes, y está en búsqueda de nuevos valores en torno a los cuales se organizarán o se destruirán las sociedades.

La política internacional no tiene un solo lugar de producción sino múltiples, surgen nuevos temas en la agenda internacional.

Por lo tanto todos los instrumentos de análisis de la realidad internacional deben ser revisados, so pena de no entender los nuevos desarrollos históricos.

Asistimos a una soberanía cada vez más limitada e individuos cada vez más emancipados. Esta "aceleración de la historia" acentúa el desfasaje entre el Estado y la sociedad civil. El concepto de soberanía no es un concepto estático, depende de la evolución de la sociedad internacional, la soberanía del siglo XXI no será seguramente la del siglo XX.

Acostumbrados a vivir en un mundo de certidumbres nos encontramos hoy con muchas más preguntas que respuestas. Para construir un nuevo orden mundial, si lo pretendemos verdaderamente nuevo que responda a las aspiraciones de todos los pueblos será necesario inventar una nueva ética, y evitar la dinámica perversa que sigue profundizando la pobreza de los pobres y la riqueza de los ricos. Los mañanas venturosos que nos pronosticaban y "*el hombre Nuevo*" están muriendo en alguna parte del planeta víctima de toda clase de fundamentalismo.

El concepto de "enemigo" tan claramente discernible durante la guerra fría, que había acostumbrado a muchos a una visión maniqueísta de la historia y a elaboraciones teóricas poco novedosas, hoy se ha transformado...

La presencia del individuo, como integrante de la sociedad civil internacional, está cada día más implicado en el juego internacional, y las relaciones políticas se desarrollan cada día más a escala supranacional e infranacional.

El orden internacional se aleja cada vez más de los paradigmas clásicos, a los modelos de integración se anteponen nuevas formas de exclusión. La respuesta "pragmática" de muchos es aceptar la realidad tal cual es, permitiendo la violación a los grandes principios del derecho internacional y las relaciones internacionales.

Permanecer indiferente ante el crimen, es negar la idea misma de la existencia de una comunidad internacional.

Cuando en 1995, junto con el cincuentenario de las Naciones Unidas, festejemos el año mundial de la tolerancia, que esto no sea solo un slogan sino la práctica común entre los hombres.

Es necesario recordar las palabras de **Nelson Mandela**, víctima durante décadas de la intolerancia: *"está emergiendo una clara división en el sistema internacional entre los países que toleran la diversidad y los otros"*

El esfuerzo internacional en materia de mantenimiento de la paz, debe intensificarse en dirección a la protección de las minorías, el respeto de los derechos humanos y la democratización de las sociedades.

Pero para hacer realidad los grandes objetivos de las Naciones Unidas es imprescindible la participación de todos, en un clima de diálogo y de confianza, y no la monopolización de los valores por unos pocos; no queremos "nuevos directorios mundiales".

Debemos institucionalizar una estructura multilateral en la toma de decisiones mundiales.

Una de las grandes contradicciones actuales es la integración económica regional y mundial y la descomposición social de los países del llamado mundo periférico.

Estamos viendo el proceso de desintegración acelerada de Estados nacionales consecuencia de un doble proceso de exclusión, los Estados excluidos dentro del sistema internacional y de las poblaciones dentro de sus propios Estados nacionales.

Los mecanismos de exclusión juegan en el interior de las sociedades nacionales, incluso el propio mundo desarrollado, está generando su propio "tercer mundo"...

El proceso de exclusión se refuerza al acentuarse las desigualdades entre países.

Hay actualmente millones de hombres y mujeres del Sur que no tienen acceso a los servicios de salud más elementales y la mayoría vive en condiciones infrahumanas.

Los movimientos migratorios hacia los países desarrollados son como un espejismo, ya que en vez de atenuar los efectos de la exclusión producen exactamente lo contrario, la refuerzan.

Los mecanismos de exclusión conducen a privar de legitimidad al orden político, debilitar su capacidad y promover los movimientos extremistas, con el resultado, en algunos casos, de la desintegración de los Estados.

Para luchar contra estas sociedades duales debemos privilegiar lo social; es necesario introducir cláusulas sociales y ecológicas en las negociaciones económicas internacionales.

Debemos construir sociedades solidarias frente al aumento del desempleo y la exclusión.

Las ONG y las Universidades no pueden estar ausentes en estos trabajos.

La incipiente "conciencia planetaria" debería necesariamente promover una diplomacia de la solidaridad entre las naciones y entre las generaciones.

No podemos ni debemos contemplar el futuro, hay que crearlo con un precioso instrumento: LA SOLIDARIDAD..."

Hoy, en el marco del 75° Aniversario de la Naciones Unidas, en este mundo en transición nos preguntamos ¿Cuál debería ser el nuevo rol de la Organización?

Por eso consideramos también oportuno, incluir en esta Editorial, la Opinión del Secretario del IRI, Prof. **Juan Alberto Rial**, a propósito de este nuevo aniversario: <http://www.iri.edu.ar/index.php/2020/06/26/sobre-la-creacion-de-las-naciones-unidas/>

Finalmente, esta pandemia, nos está demostrando claramente la necesidad de construir una verdadera comunidad internacional, a través del multilateralismo, y hacer realidad la existencia de "bienes públicos mundiales" como debería ser la futura vacuna contra el Covid-19 y de esta forma ir instrumentando -más allá de los formalidades- los grandes cambios en la configuración del escenario internacional, a través del accionar de sus principales actores, que son aquellos que anticiparon las sabias palabras que figuran al comienzo del Preámbulo de la Naciones Unidas: "*Nosotros los pueblos*"

Como aporte tenemos:

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

Lucas Ribeiro Guimarães

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Brasilia (Brasil). Postgraduado lato sensu en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (Brasil). Correo electrónico: lukasinc67@gmail.com

Mateus Lopes Aquino

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Brasilia (Brasil). Alumno del Máster Universitario en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela (España). Correo electrónico: mateuslopes.aquino@gmail.com

José Augusto Ribas Miranda

Doctor en História Iberoamericana por la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Brasil. Profesor Asistente Ibmecc Business School - Rio de Janeiro- Brasil. joseribas50@hotmail.com

Marina Scotelaro

Doctora en Relaciones Internacionales (PUC Minas-Brasil), docente en el Centro Universitario de Belo Horizonte (UniBH-Brasil). Correo electrónico: marinascotelaro@gmail.com

Santiago Andres Calvo

Becario doctoral de CONICET en el Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (UBA), Licenciado en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencia Política (US21). Correo electrónico: lic.santiagocalvo@gmail.com

Amanda Barrenengoa

Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP Becaria postdoctoral del CONICET en el Centro de Investigaciones Socio Históricas del IdIHCS (CONICET- UNLP). Docente de la Cátedra Sociología Gral. de la FaHCE- UNLP. Correo electrónico: abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar

Maria Francesca Staiano

Coordinator of the Center for Chinese Studies of the Institute of International Relations of National University of La Plata (Argentina). Email: mf.staiano@gmail.com **

Fabio Marcelo

Director of Research at the Institute for International Legal Studies of the National Research Council (Italy). Email: fabio.marcelli@isgi.cnr.it

Además, en este número (también sometido a doble referato ciego) presentamos un **Dossier Especial** elaborado por las profesoras **Carolina Sampó y Concepción Anguita Olmedo**, miembros del Comité Científico del evento realizado con motivo de la celebración del *I Congreso Internacional en Seguridad y Políticas de Defensa “Dinámicas de Seguridad: Retos y prioridades”*, celebrado en la Universidad Complutense de Madrid entre el 27 y el 29 de noviembre de 2019. Ese evento fue patrocinado por diversas instituciones entre las que se destacan el IRI, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y la Unión Iberoamericana de Universidades.

En el marco de dicho congreso se presentaron comunicaciones pertenecientes a profesionales de distintos puntos del mundo, destacándose entre ellos la participación de españoles, argentinos, colombianos, mexicanos y hasta ciudadanos de la Federación Rusa. Asimismo. En ese espacio se reflexionó sobre las distintas aristas que revisten las cuestiones de seguridad en el mundo actual, así como sobre políticas de Defensa encaradas por los Estados. El nutrido debate que tuvo lugar en los salones de la Universidad Complutense de Madrid se vio luego reflejado en la presentación de trabajos de gran calidad, entre los que se seleccionaron los siete que componen este número especial.

El primero de ellos, escrito por **Abel González-García y Francisco José Giro González**, versa sobre las capacidades prospectivas y de defensa en la lucha contra el Ciberterrorismo en el caso español. El artículo, reflexiona sobre la unión entre terrorismo y ciberespacio, incorporando a la tecnología como una cuestión central para comprender el alcance de este tipo de amenazas. Además, se pregunta sobre las capacidades preventivas de los Estados, haciendo especial hincapié en el caso de España.

El segundo artículo, titulado “Guerra Económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad” escrito por **Belinda Romero Pedraz**, trabaja sobre las implicaciones de los aspectos geo-económicos en la seguridad internacional. Estudiando los mecanismos de

defensa y los ataques económicos, la autora analiza la importancia del recurso económico en el juego de poder mundial y sus efectos, dentro del marco de las denominadas amenazas híbridas.

El tercer texto, presentado por **Miguel Ángel Benedicto Solsona** y titulado “Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo”, analiza los pasos que se han dado en materia de Defensa dentro de la Unión Europea, tras los avances producidos por la Política Común de Seguridad y Defensa, la puesta en marcha de instrumentos dispuestos en el tratado de Lisboa y nuevas herramientas que ponen de manifiesto una mayor unidad del bloque regional en materia de Seguridad y Defensa.

En cuarto lugar, **Augusto Delkáder-Palacios**, trabaja sobre “Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE” cuestionando cómo se construye la idea de seguridad. En este trabajo se analiza el aporte generado por la Escuela de París de Estudios de Seguridad, tomando como caso empírico a la agencia de la UE encargada del control de fronteras, FRONTEX.

Por su parte, **José Miguel Calvillo Cisneros** trabaja sobre el terrorismo internacional en Afganistán entre los años 2000 y 2019. El autor plantea que desde el inicio de la intervención internacional en Afganistán los ataques terroristas se han incrementado. Aunque existe más de una decena de grupos terroristas en ese país, solo los talibanes ostentan el monopolio de la violencia terrorista. Mientras aspiran a recuperar el poder político para poder instaurar un régimen teocrático extremista en Afganistán, el terror se ha convertido en una dinámica habitual para la sociedad civil.

En sexto lugar, **Arina A. Andreeva**, en su artículo “El análisis comparativo de las diplomacias de Defensa española y rusa” se centra en el concepto de Diplomacia de Defensa y las modalidades que existen en la actualidad, así como también por qué es importante el desarrollo de ese concepto para los distintos países tomando como punto de partida el caso de España.

Finalmente, **Beatriz Vázquez Rodríguez**, en su trabajo denominado “El cambio climático en la agenda de seguridad de la Unión Europea” parte de la idea de que la UE no ha incorporado los riesgos derivados del cambio climático a los principales desafíos a la seguridad. Sin embargo, el bloque regional parece haber asumido un cierto liderazgo con el objetivo de promover la seguridad climática en distintos foros. Sin embargo, el desarrollo para integrar esta perspectiva en la política de seguridad de la UE parece limitado.

En resumen, este dossier presenta una gran variedad de abordajes a cuestiones de seguridad internacional y políticas de defensa que se presentan como el puntapié inicial para seguir ahondando en estas problemáticas. Asimismo, llama la atención sobre el desarrollo de algunas políticas y la forma que han adoptado, constituyéndose en un documento de gran valor no sólo para académicos, sino también para los tomadores de decisión. Adicionalmente, vale destacar que, aunque esta no es la primera vez que la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto de Relaciones Internacionales trabajan en conjunto, el congreso ha servido de plataforma para plantear proyectos futuros en los que se profundice dicha cooperación.

DIALOGOS

Raúl Kulichevsky, Director Ejecutivo y Técnico de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONEA)

REFLEXIONES

Juan Archibaldo Lanús, exSecretario de Estado de Relaciones Exteriores y exembajador argentino en Francia y la Unesco

HISTORIA

Patricia Kreibohm, coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI

Las restantes secciones se podrán consultar a través de la página Web del Instituto, www.iri.edu.ar, lo mismo que todos los números anteriores, desde la creación de la Revista, en diciembre de 1991.

Cronología,

Documentos,

Investigaciones,

Jurisprudencia,

Legislación,

Parlamentarias,

Política Exterior Argentina,

Publicaciones,

Tesis (Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales)

Hasta el próximo número

Prof. Dr. Norberto E. Consani

Director

Raúl Kulichevsky¹

Entrevista realizada por **Sebastián Do Rosario**

1. *¿Cómo ha evolucionado el plan espacial de la Argentina a lo largo del tiempo y cuáles son sus principales orientaciones actuales?*

La primera versión del Plan Espacial se elaboró durante el año 1994, siendo aprobado en noviembre de ese año. Esa primera versión fue visionaria en muchos aspectos y muchos de sus conceptos continúan vigentes hoy en día, en la que se resaltaba el rol del Estado para el desarrollo de la actividad espacial en la República Argentina, pero también reconocía ya en ese momento la existencia de actividades y sectores en los que el sector privado tenía y debía seguir teniendo un rol significativo.

Muchos son los logros conseguidos desde entonces en las áreas de desarrollos satelitales, estaciones terrenas, distribución de información satelital a instituciones de nivel nacional, provincial y municipal, desarrollo de herramientas que colaboran para la gestión de emergencias, estadísticas, mapas de enfermedades como el dengue, el desarrollo de acceso al espacio, actividades educativas, etc.

La CONAE sigue y seguirá apostando al desarrollo de más y mejores tecnologías en el área espacial, basándose en los siguientes pilares conceptuales:

- Satisfacer las necesidades de la República Argentina en lo que a información de origen espacial se refiere
- El Plan Espacial debe continuar siendo una herramienta para el Desarrollo Tecnológico Nacional
- Mantener e incrementar la asociación de la CONAE con diversas Instituciones del sector de Ciencia, Técnica e Innovación, como es un claro ejemplo el trabajo de todos estos años en conjunto con la UNLP
- Apoyar el desarrollo de empresas privadas del sector, no sólo para los desarrollos relacionados a los objetivos del Plan Espacial sino también en sus posibilidades de exportación

¹ Egresado de la Universidad Nacional de La Plata, Director Ejecutivo y Técnico de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales

- Generar mecanismos de extensión hacia el ámbito público y privado, así como fortalecer las capacidades de formación de recursos humanos.
 - Consolidar y ampliar la cooperación internacional para la exploración y utilización del espacio ultraterrestre mediante la realización de proyectos conjuntos
2. *Dado un escenario internacional de creciente rivalidad entre Estados Unidos y China por la imposición de determinados estándares tecnológicos de alcance global, como por ejemplo en el campo de las telecomunicaciones, ¿cómo puede sortear estos escenarios la Argentina en el desarrollo de su programa? ¿Cómo cree que esta competencia afectará la cooperación en el campo en cuestión?*

La actividad espacial es inherentemente internacional, ya desde el punto de vista del ámbito físico donde transcurre (el espacio), que es patrimonio común de la humanidad.

Por supuesto, desde el punto de vista de su ejecución práctica, la misma requiere de una cooperación genuina, de naturaleza internacional asociativa, considerando múltiples factores (políticos, jurídicos, etc.).

Actualmente la CONAE colabora y participa en distintos ámbitos multinacionales del sector, como el GEO (Group on Earth Observations) y COPUOS de las Naciones Unidas y el CEOS (Committee on Earth Observation Satellites), en las que participan las agencias de numerosos países entre los cuales se encuentran Estados Unidos y China.

En este sentido, entre los objetivos centrales de la CONAE se encuentra la promoción y desarrollo de la cooperación internacional, y esta se realiza en conformidad con la política exterior de la República Argentina, manteniendo en este momento acuerdos con agencias espaciales e instituciones del sector espacial de más de treinta países.

Por otra parte, debe destacarse que un objetivo estratégico de la CONAE es estrechar lazos de cooperación con los países latinoamericanos, incluyendo la creación de la Agencia Espacial Regional.

En las últimas décadas ha cobrado notable relevancia el sector privado en lo que al desarrollo de tecnologías y programas espaciales respecta, ¿qué desafíos le plantea esto a los Estados?

Estos últimos años han visto, más que nunca, la aparición de cientos de empresas privadas ingresando al sector espacial.

Esto es muy beneficioso, porque aún hoy millones de personas en el mundo carecen de acceso a los beneficios que pueden brindar las tecnologías espaciales y, por lo tanto, la participación del sector privado en nuevas iniciativas va mejorar la posibilidad de intentar garantizar que estos beneficios estén disponibles para todos, en todas partes.

Por supuesto, esto también plantea desafíos, sobre todo en lo que se refiere al cumplimiento de los distintos tratados internacionales respecto del uso del espacio, los cuales abordan una variedad de asuntos, como, por ejemplo, la preservación del espacio y el medio ambiente terrestre, y la responsabilidad por daños causados por objetos espaciales.

Un rol indelegable de los Estados es promover la comprensión, aceptación e implementación de los acuerdos internacionales de derecho espacial. Es por ello que desde el

Estado debe tratar de asegurarse que también las empresas privadas respeten los marcos normativos existentes, como el Tratado del Espacio Ultraterrestre, el Convenio de Responsabilidad, el Convenio de Registro y las Directrices de la ONU para la reducción de los desechos espaciales.

CONAE propicia la formulación de una “Ley Espacial para la República Argentina” para dotar las actividades espaciales con “certeza jurídica”, de forma ordenada y armónica, promoviendo en ella la creciente participación de los actores privados, en consonancia con los principios internacionales que rigen la actividad en el espacio ultraterrestre y atendiendo los diferentes segmentos en los que la Argentina ya se encuentra desplegando sus actividades.

3. *¿Cómo es actualmente esa relación (Estado/sector privado) y cómo cree que podría evolucionar?*

El sector espacial es estratégico desde el punto de vista industrial. Muy pocos países poseen la capacidad, los medios técnicos y operacionales para desarrollar íntegramente la industria espacial, siendo la Argentina uno de ellos.

Una característica distintiva de los proyectos espaciales es la generación de empleo directo e indirecto, sobre todo este último a través de las empresas proveedoras y centros de investigación que proveen al sector.

La industria espacial argentina se encuentra conformada por empresas de base tecnológica. Estas empresas mantienen estrechas relaciones con la CONAE y juegan un importante rol en las fases de investigación y desarrollo.

La CONAE, a través de las actividades que se definen en el Plan Espacial Nacional, tiene como uno de sus objetivos fundamentales seguir propiciando el crecimiento de las empresas privadas del sector, tanto para cubrir las necesidades nacionales como en la posibilidad de que las mismas puedan acceder a mercados de exportación.

4. *¿Cómo podría insertarse Argentina en esta nueva lógica de tercerización (si cabe aplicar el concepto) del desarrollo tecnológico relativo al campo aeroespacial, tanto desde una perspectiva de Estado como desde el sector privado?*

Más que tercerización, creo que el concepto es el de la complementariedad. Por supuesto que siempre pueden existir algunos solapamientos entre las actividades de ambos sectores, pero también es cierto que la lógica que define las acciones del Estado y del sector privado no son las mismas y en ese sentido creo que prima el sentido de complementariedad.

5. *¿Qué políticas o reformas educativas debería considerar la Argentina para hacerle frente estas transformaciones tecnológicas?*

Esa es una problemática muy compleja y en realidad la respuesta debe venir fundamentalmente de las instituciones que definen estas políticas y quienes son los verdaderos especialistas en el tema, pero lo que es indudable es que nos encontramos ante un desafío muy importante en este sentido.

Revista de

Relaciones Internacionales de la UNAM



Mayo-agosto 2020

137

Índice

ARTÍCULOS

Proteccionismo estadounidense en México en el marco del T-MEC
Cesaire Chiatchoua, Omar Neme Castillo e Ignacio Martínez

El regreso del Ecuador al neoliberalismo.
Entre la ortodoxia y heterodoxia de su relación financiera con el FMI
Juan Rosero Alcibar

Teorización y disciplinariedad en el contexto del debate sobre el
centenario de Relaciones Internacionales
David Sarquís

El Corolario Roosevelt, el componente más agresivo de la Doctrina Monroe
Enrique Martínez Díaz

Migración venezolana: la respuesta de los países andinos
Jorge Eduardo Miranda Pérez

NOTAS

El surgimiento de la Cliodinámica y el llamado a una nueva
generación de historiadores internacionalistas
Salimah M. Cossens

RESEÑAS

CRONOLOGÍA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Informes y suscripciones:

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM
Circuito Cultural "Mario de la Cueva", Edificio "G", Planta Baja,
C. P. 04510, Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México
Tel.: 5622-9470, extensión 84133.

Correo electrónico: suscripciones@politicas.unam.mx





Escriben;

Lucas Ribeiro Guimarães, Mateus Lopes Aquino

Marina Scotelaro

José Augusto Ribas Miranda

Santiago Andrés Calvo

Amanda Barrenengoa

Maria Francesca Staiano, Fabio Marcelli

Eurocepticism in the European Parliament: A Study of the Euroceptic Performance in European Elections (2009-2019)¹

*Euroescepticismo en el Parlamento Europeo:
un estudio de la actuación euroescéptica en las
elecciones europeas (2009-2019)*

Lucas Ribeiro Guimarães² , Mateus Lopes Aquino³

Abstract: This paper analyses the progression of eurosceptic groups within the European Parliament between 2009 and 2019. Through pre-established definitions of Eurocepticism as a political phenomenon, we conduct a quantitative and qualitative analysis, which gathers data from the official results of 3 European legislative elections (2009, 2014 and 2019) and later interprets them with the aid of previous academic production on eurosceptic values and strategies within the European Union's institutions. As a conclusion, we seek to demonstrate that Eurocepticism is a consequence of a greater scenario, which relates to a gradual loss of public trust in the European political establishment.

Keywords: European Parliament, Eurocepticism, elections, political groups, integration, nationalism.

Resumen: Este trabajo analiza la progresión de los grupos euroescépticos en el Parlamento Europeo entre 2009 y 2019. A través de definiciones preestablecidas del Euroescepticismo como fenómeno político, hacemos un análisis cuantitativo y cualitativo que recopila datos de los resultados oficiales de 3 elecciones legislativas europeas (2009, 2014 y 2019) y que luego los interpreta con el auxilio de la producción académica previa sobre los valores y estrategias euroescépticas en las instituciones de la Unión Europea. Como conclusión, buscamos demostrar que el Euroescepticismo es una consecuencia de un contexto mayor, el cual se relaciona a una pérdida gradual de confianza pública en el establecimiento político europeo.

Palabras clave: Parlamento Europeo, Euroescepticismo, elecciones, grupos políticos, integración, nacionalismo.

¹ Recibido: 13/08/2019. Aceptado: 21/09/2019.

² Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Brasilia (Brasil). Postgraduado lato sensu en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (Brasil). Correo electrónico: luka-sinc67@gmail.com

³ Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Brasilia (Brasil). Alumno del Máster Universitario en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela (España). Correo electrónico: mateuslopes.aquino@gmail.com

1. Introduction

The European Union (EU) is renowned as a unique institutional framework. It was built based on the process of voluntary integration between the nation-states of Europe, evolving from 6 states in the early 1950s to 15 in the 1990s, 27 in the 2000s, and finally its current 28 members since 2013. From a common market for coal and steel goods, the EU has expanded into an economic, social and political union. Subsequently, the European integration has allowed the development of a set of supranational executive, legislative, and judicial institutions with prominent control over many spheres of public policy (Hix & Bjørn, 2011).

That being considered, this paper attempts to understand the internal dynamics of the European Parliament (EP), its legislative body. More specifically, it seeks to evaluate the progression of eurosceptic groups within this legislature, as well as understanding the causes of the eurosceptic phenomenon and measuring its consequences for the political establishment and the European integration project. The concept of Euroscepticism is described as a broader term that “expresses the idea of contingent and qualified, as well as incorporates outright and unqualified opposition to the process of European integration” (Taggart, 1998). Rather, there are variations in the strategies of party-based Euroscepticism, which contribute to this phenomenon’s perception as “the politics of opposition” (Sitter, 2002: 5). Since this is an inconclusive topic, our study aims to analyze how eurosceptic groups could affect the future of the EU within the EP, either by restricting its policies or by opposing further integration attempts.

As far as we know, the EP as a legislative branch has a deeply sophisticated system for the proposal of oral and written questions to the Council of the European Union and the European Commission (Raunio, 1996). Similar to national Parliaments, these questions facilitate members of the European Parliament (MEPs) to obtain information, pressure the European Commission to prepare a formal statement about a specific measure, advocate their constituencies interests and, above all, advise the Commission and Council on issues they may find obscure (Hix & Bjorn, 2011: 40).

Going against the literature that stresses the European dimension as an ideological spectrum between tradeskeptic nationalists and pro-economic cultural cosmopolitans, our investigation tries to explain that this association might be limited or less direct. In reality, the European dimension can be noted as fighting over the budgetary spending supported by the current coalition in the EU and in divergence by the opposition, which then leads to eurosceptic stances (Cheysson & Fraccaroli, 2009).

In recent years, there has been an increasing interest in the eurosceptic phenomenon for a politologic investigation. Although the term “Euroscepticism” is relatively new, its idea as an opposition to European integration is not, and has persevered over the decades due to three different characteristics. Firstly, it is a dynamic phenomenon, capable of evolving along with the integration process. Secondly, it is not exclusive to a single social actor, finding acceptance among citizens, political parties, institutions, communication vehicles, among others. Finally, it is compatible with different ideologies, from the right to the left of the political spectrum. Hence, eurosceptic ideas have been expressed in several ways over the years, which also provides challenges to its full comprehension (Álvarez, 2012: 4-5).

Many have tried to conceptualize Euroscepticism, but we still lack studies to fully understand its causes and impacts in the EP. Its most successful classification can be drawn from the typology that separates its soft from its hard version (Taggart & Szczerbiak, 2008). Hard Euroscepticism is described as “principal rejection of the European Integration as embodied in the EU” (Spiering & Harmsen, 2004: 18), while soft Euroscepticism marks “qualified opposition or disagreement with one or more EU policies” (Taggart & Szczerbiak, 2002: 7). The soft version can be further subdivided into “policy” and “national-interest” Euroscepticism. The first one refers to an opposition to measures designed to deepen significantly European political and economic integration, so it is expressed in terms of opposition to specific extensions of EU competencies. In turn, the second one constitutes a rhetoric that defends the “national interest” within EU instances. Therefore, it does not necessarily oppose further integration, but believes in the need for a nationalist behavior to shore up a domestic political support base (Taggart & Szczerbiak, 2000: 6-7). Under this categorization, the position of a political party in domestic politics also influences on its levels of Euroscepticism. “Core” groups, with more presence amongst the electorate and a higher perspective of taking part in the government, would express a more pro-EU position than “peripheric” ones, with a higher tendency to move away from the rhetorics of mainstream politicians (Álvarez, 2012: 9).

Although regularly applied in references to the eurosceptic phenomenon, the hard-soft conceptualization was later criticized for being too inclusive and all-encompassing, in a way any disagreement with a policy decision from the EU could be interpreted as Euroscepticism (Taggart & Szczerbiak, 2003: 3). Others convey alternative categorizations, such as eurosceptics or europhobes, but no final consensus on its conceptualization has been reached. Nevertheless, it is certain that Euroscepticism has become a popular issue for European regional politics (Kaniok & Hloušek, 2016: 3).

Conceptual debates have not only relied on what is regarded as theoretical studies on Euroscepticism, but also on the next “big concern”, which deals with the causes that provoke political parties to build themselves upon Euroscepticism. Accordingly, a more conceivable argument highlights the influence of ideology, particularly parties’ stances on the left-right spectrum, for the correlation between Euroscepticism and extremism/radicalism (notably identified with alt-right⁴ parties), or for a link between this phenomenon and its opposition to the political establishment (Sitter, 2001/2002; Ray, 1999; Marks & Steenbergen, 2004). Hooghe and Marks (2009) state that there are two categories of Euroscepticism. Whereas the left-wing version brings a vision that the EU (frequently characterized as a neo-liberal regime) jeopardizes social benefits and European social infrastructure, the right-wing type claims that the EU endangers both national sovereignty and national identity (Hooghe & Marks, 2009). Sanahuja (2019) goes beyond the continental dimension and discusses the role of Euroscepticism at the global stage, by regarding this phenomenon as part of a wider contestation of liberal values and norms, which have prevailed since the 1980s. In other words, the rise of far-right and nationalist parties in Europe is related to a legitimacy crisis of the current international order, which may lead to a shift towards a new historical cycle (Sanahuja, 2019: 61-63).

⁴ “Alt-right” is an abbreviation of alternative right, which relates further to the right-left backlash than the standard political right, especially in terms of extreme nationalism, xenophobia or authoritarian tendencies (BBC, 2019).

In light of this, the future of the EU is no less challenging than in the previous years, as the results of the latest European elections point to a further reshaping on the distribution of MEPs and the presence of eurosceptic tendencies in this new scenario. When Europe's economy showed recovery signs in 2015, it was expected that it would pave the way for the slashing of eurosceptic movements. However, it turned out to expand public Euroscepticism across the continent due to massive discontent over the political system, and inflamed with the worst moments of the refugee crisis over that same year. Furthermore, the withdrawal of the United Kingdom from the EU is still unrolling, which raises additional uncertainties regarding its possible outcomes for the bloc (Lenton, 2015). The Critical Theory offers relevant insights in regards to the dissensus within the UE's integration process in terms of the rise of populist and far-right nationalist parties of member-states since the 2008 financial crisis, as well as its consequences on the liberal order. According to Habermas (1975), there is a trend of modern capitalism to legitimate deficits and, in his perspective, the main problem is caused by continuous economic intervention of states or institutions (in this case, the EU), and how can either affect the society's culture and political spectrum.

The EP does not usually have a traditional “government” and “opposition” coalition, as presented in national Parliaments. Its seats are distributed in different political blocs, formed by “common-ground” political movements from different countries, in line to defend a common agenda. Nevertheless, cohesion is relatively steady, as the parties are supposedly capable of disciplining their representatives in the EP. Our findings advance, though, that this occurs mostly via the impact of national parties, which intentionally choose to support their own policy goals and then create a bloc to promote these goals (Hix, Noury, Roland; 2007).

Our core hypothesis is that there was a substantial loss of trust regarding the political establishment in the EP since the beginning of the 2008 financial crisis. As a result, the left and right-wing cleavage, which dominated the 6th (2004-2009) and 7th (2009-2014) Parliaments, was outrun by the European-support importance in 2014 (Hix, Noury, Roland; 2018). Although we focus our analysis on the eurosceptic performance in European elections, we also seek to demonstrate that it is not the only group that benefited from this scenario, as the 2019 results also pointed to a shift of support towards other groups outside the political establishment (Henley, 2019).

We conduct an empirical investigation of the progression of the electorate's support towards Euroscepticism throughout the 2009-2019 decade, a time span that includes events such as the 2008 financial crisis, the European migrant crisis and the British withdrawal process from the EU (“Brexit”). We collect data from the 2009, 2014 and 2019 European elections, in order to evaluate the performance of eurosceptic political groups within the EP, and to determine the vital aspects driving MEP's voting and their expansion throughout the period considered. Regarding sources, we turn to each election official results, national opinion polls and other particular polls in some countries, in order to emphasize any extra unique feature at the national level. Additionally, we rely on research papers, highlighting the eurosceptic approach in the face of the establishment (considering that the EP has a long-standing influence of center-right and center-left wing as a majority) and assess the causes of the rise of eurosceptics, as well as the link between the global financial crisis, the refugee crisis and Euroscepticism.

That being considered, this article is organized as follows. The next section presents the results of MEPs in the respective elections of eurosceptic dimension, highlighting the post-crisis qualitative analysis. And later, section 3 provides a contextualization of each EP election and the eurosceptic strategy within the EP.

2. The electoral performance of Eurosceptic parties in the EP

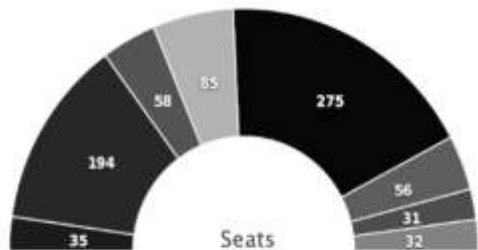
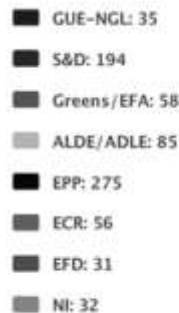
The following section deals with how the presence of eurosceptic parties increased between 2009 and 2019. The charts illustrate the total division of EP party groups or cleavage between center-right and center-left wing which certainly points the expanding loss of EP seats from mostly eurosceptic and conservative parties' group.

Currently, the EP has 751 seats, divided between the Group of the European People's Party (EPP) - center-right; Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D) - social democracy; European Conservatives Group (ECR) - eurosceptic conservative; Renew Europe group (RE) - liberal democracy; Confederal Group of the European United Left - Nordic green left (GUE/NGL); Greens/European Free Alliance (Greens/EFA) - green; Identity and Democracy (ID) - eurosceptic radical right-wing; and non-attached members (Politico, 2019). In addition to looking at the group composition and changes in the most recent European elections, we will focus mainly on the ID and ECR groups, as they are presented as openly eurosceptic and managed to remain present in the three elections considered.

I. Results in 2009

Since the first European elections in 1979, the turnout in EP elections has been steadily sinking. The overall turnout in 1979 was 63%, while in 2009 it reached the record-low of 43%. In all 28 EU countries, the turnout in EP elections is generally lower than in national elections (Gagatek, 2009). This clear downward trend in voter engagement is of crucial meaning for the political features of European integration. It also shows that, from 1999 onwards, the absolute majority of Europeans have decided to abandon the polls, further undermining the democratic legitimacy of the European institutions (Maggini, 2014: 32). Regarding this turnout, the European elections strengthened the political power ratio in the EP.

Firstly, in the 2009 European elections, the results were as follows:



Source: Pollwatch (2014)

According to the figure, the EPP was the most prominent bloc (275 seats), followed by the S&D - 194 seats; the ALDE - 85 seats; the Greens/EFA - 58 seats; the ECR - 56 seats; and the EFD - 32 seats, mostly occupied by nationalists and right-wing populists. Furthermore, 31 MEPs - among them 3 MEPs of the Hungarian neo-Nazi party *Jobbik* - served as non-attached members (NI). Moreover, the GUE/NGL, which included the MEPs of the European Left (EL), retained 35 seats⁵. Nevertheless, the conservative group was split on the topic of EU integration.

From 1999 to 2009, the EPP joined the European Democrats in the EP dimension. One of the outcomes of the financial crisis spiraling Europe in 2008 was the depart of the conservative Eurosceptic parties from the EPP, which allowed the creation of the ECR in 2009. Despite this friction, the EPP remained a comprehensive and varied party, with members ranging from Viktor Orbán's *Fidesz* to Nicolas Sarkozy's *Union pour un Mouvement Populaire*, Silvio Berlusconi's *Popolo della Libertà* and Fredrik Rheinfeldt's Swedish Moderate Party (Steiner, Striethorst, Baier; 2014).

II. Results in 2014

The EP elections took place between the 22nd and 25th May, 2014 (depending on the country), with a more prominent image than past editions. This can be perceived by looking at how many European citizens changed their voting patterns for the EP. In comparison with the 2009 elections, the 2014 turnout reached 43,1 % (Maggini, Emanuele & Sio, 2014: 279). This small rise may be explained by two combined factors: the economic-political crisis that affected most of the EU, and the leadership of the six *Spitzenkandidaten*⁶. Thus, the EP elected in 2014 is outlined in the figure below:

⁵ Member parties of GUE/NGL (* indicates members of the Party of the European Left - EL): AKEL - Progressive Party of the Working People of Cyprus*, Communist Party of Bohemia and Moravia*, Croatian Labourists - Labour Party, Red-Green Alliance Denmark*, French Communist Party*, Left Party of France*, Communist Party of *Réunion*, LINKE Germany*, KKE - Communist Party of Greece, SYRIZA - Coalition of the Radical Left of Greece*, Socialist Party of Ireland, Socialist Party of Latvia, Socialist Party of the Netherlands, Independent Party of the Netherlands, Left Bloc of Portugal*, Portuguese Communist Party, Communist Party of Spain*, Left Party of Sweden, *Sinn Féin* of Northern Ireland (Steiner, Striethorst, Baier; 2013).

⁶ The German term *spitzenkandidat* – plural *spitzenkandidaten* – typically refers to the leading candidate of a party. With the signing of the Lisbon Treaty in 2009, 6 pan-European groups of parties struggling in the European elections chose leading candidates to campaign for them across the continent and to participate in debates. One of those candidates — most likely the nominee from the group that obtains the most valid seats after the election — should then be appointed by the Council as the Commission president (Herszenhorn & Maia, 2018).



Source: European Parliament (2014)

Given the chart above, the 2014 European elections headed to a sharp growth in the electoral consensus of parties and independent MEPs marked as eurosceptic. The EPP remained the largest group, with 221 seats. The S&D also remained the second largest, with 191 seats. The ECR performed considerably higher than initial projections (40 seats) and came third, with 70 seats (European Parliament, 2014) (Kirk, 2014). ALDE came fourth, with 67 seats. The radical-left GUE/NGL was fifth, with 52 seats. The Greens/EFA came sixth, with 50 seats. It was just a little higher than the anti-EU EFDD, which occupied 48 seats. Finally, 52 seats were occupied by “non-attached” MEPs (European Parliament, 2014).

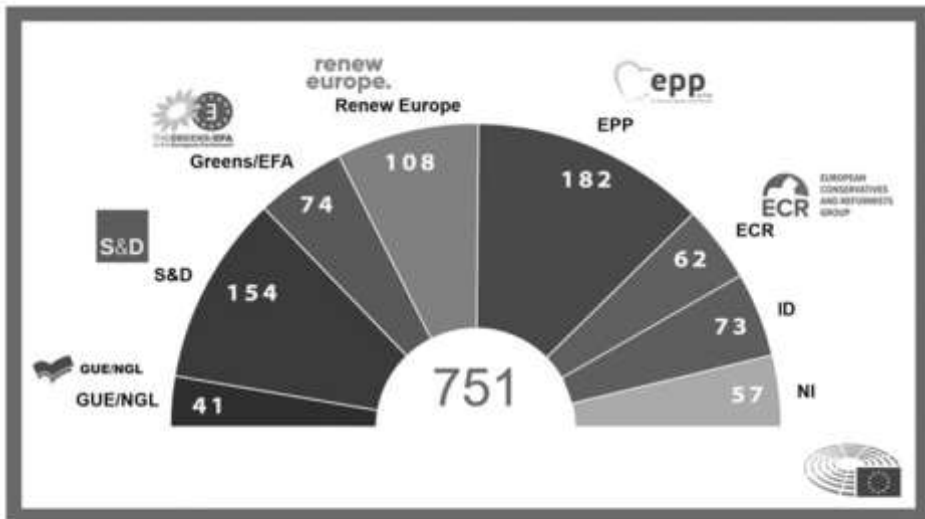
With this landscape of political forces, various possible “majority winning” coalitions were conceivable. For instance, the EPP and S&D could seek a coalition with ALDE, retaining 62% of the seats, whilst a “grand coalition” of EPP and S&D would only reach 54%. In case the two largest groups did not vote along, a center-right coalition of EPP, ECR, and ALDE would make a majority (with 46%). On the other hand, a center-left coalition of S&D, EUL-NGL, G/EFA, and ALDE would nearly form a majority (45%). As a result, the balance of power would tend to be more center-right rather than the center-left wing. Though the center-left has been able to overcome some important votes when the bloc “union” has torn (Hix, 2013).

All in all, it is worth highlighting that we are looking at a more fragmented and disoriented EP that was still a predominantly pro-European one. While the “eurosceptical coalition” (EUL/ENG, ECR, EFD) achieved big gains in 2014, their combined results with 15 percent was not enough to thwart the pro-European continuity.

III. Results in 2019

Previous results have demonstrated an increasing electoral instability in European elections. They significantly take into account the expanding fleeing of votes from parties composing the main EP groups, such as the EPP and the S&D, against anti-establishment and eurosceptic parties (both older and newer ones), which consist of the ENF, EFDD, NGL/GUE and, in part, the ECR (Bosco & Werney, 2012; Hobolt & Tilley, 2016; Hooghe & Marks, 2017; Morolino & Raniolo, 2017). These trends may occur not only because of electoral realignment but also because of the resurgence of a new ideological basis within a political force. Similarly, Kriest et al. (2006), clarifies that globalization (or de-nationalization) has unraveled as the new ideological division, opposing those defending cultural liberalism (Cosmopolitans) and those securing a national culture (Nationalists).

This mixed nationalist ideology may polarize the public political debate, also comprehending the pro-European and anti-EU on opposing sides. In 2019, it might have been critical in impacting inter-group dispute at the EP elections. The 2019 EP elections have shown unprecedented results related to gains/losses of the Eurosceptic EP groups (ENF, EFDD, NGL-GUE, and ECR) versus the Europhile ones (EPP, S&D), encouraging a single European constituency (De Sio, Franklin & Russo, 2019: 18). Thereby, the figure below illustrates the formation in 2019 results of EP:



Source: European Parliament (2019)

As it is observed in the chart, seven groups have composed the new EP, namely: the EPP - 182 seats; the S&D - 154 seats; Renew Europe (Former ALDE) - 108 seats; the Greens/EFA - 74 seats; Identity and Democracy (ID), which replaced the EFDD (Europe of Freedom and Direct Democracy) - 73 seats; the ECR - 62 seats, whose rise (6th to 3rd biggest group) was due to poor results of the Tories in the UK; and the GUE/NGL - 41 seats (European Parliament, 2019).

The first of two big national parties without an EP group is the British Brexit Party, with 29 MEPs, which ran in the UK to pinch about the country's exit from the EU. Following the

Italian Five Star Movement (M5S), which holds 14 MEPS. Both of them are the core of the soon deserted EFDD group. Most of the EFD members have decided to join the ID group or were not able to be re-elected (Kaczynski, 2019).

3. Results analysis

Considering the data presented so far, we may sum up the performance of openly eurosceptic groups – namely, the European Conservatives and Reformists (ECR) and the former Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD), now Identity and Democracy (ID) – in the EP, between 2009 and 2019, as follows:

| Year | Number of seats in the EP | Percentage of MEPS |
|------|---------------------------|--------------------|
| 2009 | 88 | 11.71% |
| 2014 | 118 | 15.71% |
| 2019 | 135 | 17.97% |

Sources: European Parliament (2009); European Parliament (2014); EuropeanParliament (2019).

Interpreting the aforementioned results is a task that must consider the social, economic and political contexts where each election was held, in order to understand which factors could have contributed to diminishing the citizens’ confidence in the EU and its institutions. Consequently, this level of trust translates into the performance of eurosceptic groups in the EP.

Firstly, in 2009, the European elections were held in a moment when the continent was beginning to feel the most severe effects of the 2008 financial crisis. Although the socio-economic scenario is frequently pointed as the main explanatory factor for the rise of the eurosceptic feeling, it proves to be limited in the analytical leverage. The election results of 2009 effectively point to an exacerbation of tendencies that already existed since the Maastricht Treaty (1992), according to which national identities and political institutions played an increasingly important role in explaining Euroscepticism in the public opinion. In other words, the election of anti-EU MEPS was not regarded as a completely new phenomenon within the EP (Serricchio, Tsakatika & Quaglia, 2012: 61).

Spanje and De Vreese (2014) have also observed a key role from the media in shifting the voting towards eurosceptic parties in 2009. Visibility, tone, and framing⁷ are pointed as the three main aspects of coverage for influencing the performance of political actors (Spanje & De Vreese, 2014: 326-327). Data from the countries where eurosceptics gained the most ground – Sweden, Denmark, the UK and the Netherlands – point that visibility was not the most important factor for those particular parties, but benefit framing, not only on socioeconomic, but also on socio-cultural issues, mostly related to a sense of European identity (Spanje & De Vreese, 2014: 341-342). The socioeconomic background also fuelled older

⁷ Here, “framing” is understood as “the process by which people develop a particular conceptualization of an issue or reorient their thinking about an issue” (Spanje & De Vreese, 2014: 327).

criticisms towards the EU and its true democratic role, but eurosceptic votes were more closely related to the bloc's general perception as a useful and democratic tool (Spanje & De Vreese, 2015: 423-425).

Furthermore, in 2009, the EP was not considered as relevant as national legislatures. Hence, in the early stages of the crisis, Euroscepticism was not widely regarded as a viable alternative to mainstream groups. On the other hand, Hix (2009) observed an early rise in the vote for populist, libertarian, and social conservative parties in Poland, Belgium, Hungary, Latvia, Lithuania, and the Netherlands. It happened at the expense of social democratic parties, which presented a dismal performance. Being part of national governments or oppositions, they were outvoted in several EU countries, notably the ones that would feel the harshest effects of the financial crisis, such as Portugal, Spain, Ireland, and Greece. The power voids, however, were mostly occupied by center-right counterparts, not by anti-establishment parties (Hix, 2009: 2-3).

Therefore, despite the gains and losses, the EPP and the S&D remained the main political groups in the EP, combining a total of 62.58% of the seats, while eurosceptic MEPs occupied in total 11.71% (Hix, 2009: 1). Still, a "grand coalition" would be necessary between the biggest groups, as none held an absolute majority alone. Thus, for the 2009-2014 term, a certain cohesiveness in the main groups' voting was expected, while dealing with an early rise in the number of anti-establishment MEPs. Fragmentation, therefore, was showing its first signs (Hix, 2009: 8).

By 2014, the severe effects of the Eurozone crisis have reached an unprecedented level of public panic, media hysteria and political tension, which generated a particularly intense focus of the media on European Integration (FitzGibbon, 2014: 31). Consequently, Euroscepticism gained real public attention, as the European elections saw an unprecedented level of votes for anti-EU parties, with its MEPs gaining seats in 23 of the 28 member states (Treib, 2014: 1542).

Treib (2014) argues that part of these results are a consequence of the second-order character of European elections, according to which they are not about the EU as a whole, but a response to national issues. Therefore, they are expected to have lower turnout rates, and voters frequently use them to express opinions about their countries' ruling parties. Based on this idea, the eurosceptic vote would be a form of protest against an unpopular national government. It proved to be the case, for example, in France and in the UK, where Marine Le Pen's National Front and Nigel Farage's United Kingdom Independence Party (UKIP) were the winners of the European Elections nationally, both by raising highly anti-EU agendas, in opposition to their countries' ruling parties. Therefore, dissatisfaction with EU policies at the domestic level played a key-part in the results (Treib, 2014: 1547-1549).

However, protests against national political elites do not solely explain the rise of euroscepticism in the bloc. Growing populist agendas and more coordination among them have also proven to be a major influence. They were expressed through highly anti-establishment ideals, radically departing from traditional major groups and aiming to speak directly to those who felt most affected by the EU policies and institutions over the years (Treib, 2014: 1550).

Therefore, the 2014 election results demonstrated that voters were concerned with the effects of EU membership at the domestic level. Hence, groups with coincident ideals were able to coordinate campaigns and public support from both sides of the political spectrum. On the left, it was fuelled by harsh austerity measures imposed in the context of the Eurozone crisis. On the right, it came from concerns over the financial risks of bailing out the most affected countries, as well as over increasing immigration from Eastern Europe (Treib, 2014: 1551).

Consequently, after the release of the official results, eurosceptic MEPs have gained more ground than in 2009, rising from 11.71% to 15.71% of the seats. The EPP and the S&D retained their majority (54.86%), although both presented losses. The S&D lost 3 seats, and the EPP, 54 (European Parliament, 2014). As a result, the EU would have to deal with a more fragmented Parliament for the 2014-2019 term (FitzGibbon, 2014: 38).

Although the levels of unpopularity have never been higher towards the EU, the rise in the number of eurosceptic MEPs in 2014 was still not expressive enough to represent a return to nationalist ideals at the expense of European integration. The Eurozone crisis may be considered the main influence over rising support for eurosceptic groups, but the results in the European elections indicate remaining residual support for europhile groups as well (FitzGibbon, 2014: 41).

Therefore, it is understood that, in 2014, voters made two specific points. Firstly, they were unsatisfied with the set of policies at the EU level. Secondly, they were unhappy with domestic political elites with whom they bracketed the EU as part of the political establishment. Consequently, the European elections represented a vote against domestic and continental policies, but the eurosceptic wave was expected to vanish after economic recovery started (FitzGibbon, 2014: 41-42).

Finally, in 2019, the European elections presented a turn-out of over 50% of the voters, the highest level in 25 years, and campaigns focused heavily on the different perceptions of how the bloc should be, which also led to calls for more or less integration. Nevertheless, Euroscepticism was not the only ideology gaining ground, but alternative antiestablishment groups as well (Fipra, 2019: 4).

Although remaining the biggest political groups in the EP, the EPP and the S&D no longer hold a clear majority, combining 336 seats (44.74%). Concerning the eurosceptics, the former EFDD has rearranged into the Identity and Democracy group (ID), under the leadership of Italian MEP Marco Zanni (League Party). With a total of 73 seats, the ID became the EP's 5th largest group. Combined with the ECR, the eurosceptic front currently occupies 135 seats (Rankin, 2019). The retreat of establishment parties was also fuelled by the rise of the Greens/EFA, which won 74 seats, and the liberals from former ALDE, rebranded as the Renew Europe group (RE), occupying 108 seats (Leandro & Sartorato, 2019) (ALDE, 2019).

Once again, support for Euroscepticism rooted from left and right-wing voters. The financial crisis was a strong platform to draw its support, but in 2019, disapproval of the EU also came from its response to the 2015 refugees crisis, heavily criticized in countries that served as the main entrance points (such as Italy and Greece) and in the most popular final destinations (for example, Germany) (Barendregt & Verbruggen, 2019). It is also necessary to point out the Brexit process, as it began in 2016. The struggles of the British government

to draft a withdrawal agreement with Brussels and approve it in its own Parliament, as well as the political and economic instability resulting from that, led voters all over Europe to believe that leaving the EU could not be the solution expected to domestic problems. Therefore, eurosceptic parties are reshaping their manifestos, in order to oppose further integration while not radically defending a departure from the EU, as it does not seem as attractive to voters as it was before Brexit (Adler, 2019).

Therefore, it is still early to evaluate the behavior of the EP elected in 2019. However, the results follow a tendency that comes from previous elections, which points to a stronger eurosceptic front among the MEPs (Fipra, 2019: 5). Nevertheless, considering these results, we argue that, although the lack of faith in traditional center-right and center-left parties is rising, Euroscepticism is not the only force to inherit the votes previously destined to the two major groups, as the Greens and ALDE also made gains (Henley, 2019). This scenario translates into a more fragmented legislature, where the EPP and the S&D will have to negotiate with more groups, and will likely struggle to approve big legislative packages (Fipra, 2019: 5).

In conclusion, the increase of Euroscepticism in the EP over the last decade may be described as steady, but not strong enough to represent a reversion of the EU project in the long term. It reflects, therefore, a renewal of the voters' perception of the bloc, as well as of the demands its legislative body must attend to in order to regain and maintain the population's trust (Fipra, 2019: 4-6).

4. Closing remarks

As previously expressed, Euroscepticism has varied causes, which allows it to remain present in different stages of the European integration project. It may be argued that it is a cumulative phenomenon, initially directed to authorities and to the regime, before assembling and developing into an opposition to the community (Serricchio, Tsakatika & Quaglia, 2012: 52). On the global stage, it is part of a wider contestation of the liberal values that prevailed since the 1980s, which also fuel a legitimacy and trust crisis of the current international order (Sanahuja, 2019: 61-64). Hence, if the citizens fail to believe in the efficiency of the EU, its *raison d'être* as a whole is undermined. Therefore, the eurosceptic strength is connected to the bloc's capacity of delivering results that satisfy a wide range of interests (Serricchio, Tsakatika & Quaglia, 2012: 52).

Our analysis has shown that Euroscepticism in the 2009-2019 decade was fuelled greatly by changing perceptions of the EU and its role as a representative agent of the European electorate. Its institutions have gained unprecedented attention of the public eye and, in socioeconomic and humanitarian crisis scenarios, its limitations have also become more apparent. Hence, trust in the EU has diminished, which helped to draw electoral support towards growing populist agendas, where Euroscepticism ideals are more frequently inserted (FitzGibbon, 2014: 31).

However, considering the data collected from the last three European elections, we may conclude that the biggest outcome was not a eurosceptic take-over of the EP, but a retreat of the political establishment's legislative presence at a continental level. The EP's

traditionally major groups, center-right EPP and center-left S&D, went through a constant decay of support over the considered decade, moving from nearly 62% of the EP seats in 2009 to a little more than 44% in 2019 (European Parliament, n.d.). Therefore, its strongest forces have lost a long-term majority, which will require a reshaping of the legislature's internal dynamics to accommodate new political actors.

Euroscepticism was one of the groups that benefited from it, going from nearly 11% to approximately 18% of the EP seats over the three last elections (European Parliament, 2019). However, its performance ended up being worse than predicted by the most pessimistic analysis, which have warned about a possible nationalist dominance of the EP. In other words, as of 2019, the tendency of a bigger influence of eurosceptic MEPs in the decision-making process remains, but it does not lead to an absolute control on the legislative agenda. The wider coordination of its parties within the newly-created ID may aid in this task, but programmatic divergences and persistent nationalism (which refrains long-term international alliances between parties) may still offer obstacles to the eurosceptic front (Halikiopoulou & Vasilopoulou, 2014: 288).

Furthermore, as expressed in the 2019 results, Euroscepticism was not the only force that inherited support from the decay of the political establishment. Greens and liberals have also made considerable gains. Consequently, instead of a nationalist or a radical surge in the EP, we are most likely facing an unprecedented fragmentation of this legislature, which will make bigger political decisions more difficult. Once again, this roots from a loss of faith in traditional groups, but it does not necessarily represent a eurosceptic dominance in the 2019-2024 term (Fipra, 2019: 5).

In summary, political and economic events over the past decade have reshaped perceptions on the EU for its electorate, which also raised doubts on the bloc's capacity to attend to popular interests. These uncertainties led to criticism, which helped to fuel support for populist, nationalist and eurosceptic agendas. However, other movements outside the political establishment have also benefited from it, which refrained the rise of more radical groups in the European elections (Fipra, 2019). Therefore, a rise in the number of eurosceptics MEPs is a result of the changes in the EP's composition and role before society, but not the only one. Hence, it is soon to affirm that it is the new main protagonist in European politics.

Acknowledgements

We would like to thank Arthur Martins and Lucas Delattre for their helpful notes and comments on previous versions of this paper.

5. Bibliography

Adler, Katya. (2019). "European Parliament elections: The Brexit effect", *BBC*, May 22nd, 2019. Available at <https://www.bbc.com/news/world-europe-48364626>.

ALDE. (2019). "ALDE Group becomes Renew Europe", June 18th, 2019. Available at: <https://www.aldeparty.eu/news/alde-group-becomes-renew-europe>.

Álvarez, María Victoria. (2012). "El euroscepticismo en una Unión Europea en crisis: ¿viejo

fenómeno en nuevos odres?”, *Integración y Cooperación Internacional*, Rosario, nº 13, pp. 4-17.

- Barendregt, Ester and Verbruggen, Koen. (2019). “What impact to expect from a rise of Eurosceptic parties in the European Parliament”, *RaboResearch - Economic Research*, Utrecht: February 28th, 2019. Available at: <https://economics.rabobank.com/publications/2019/february/what-impact-have-eurosceptic-parties-on-european-parliament/>.
- BBC. (2019). “Europe and right-wing nationalism: A country-by-country guide”, May 24th, 2019. Available at <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>.
- Bosco, Anna and Verney, Susannah. (2012). “Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe, 2010–11”, *South European Society and Politics*, vol. 17, nº 2, pp. 129-154.
- Charleaux, João Paulo. (2019). “4 eixos para entender o novo Parlamento Europeu”, *Nexo*, May 27th, 2019. Available at <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/05/26/4-eixos-para-entender-o-novo-Parlamento-Europeu>.
- Cheysson, Anatole and Fraccaroli, Nicolò. (2019). “Ideology in Times of Crisis A principal component analysis of votes in the European Parliament, 2004-2019”, *CEIS Tor Vergata - Research Paper Series*, Rome, vol. 17, nº 461.
- De Sio, Lorenzo; Franklin, Mark; and Russo, Lorenzo. (2019). *The European Parliament Elections of 2019*, Rome: Luiss University Press.
- European Parliament. (2019). “Elections 2019: highest turnout in 20 years”, May 27th, 2019. Available at <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/elections-2019-highest-turnout-in-20-years>.
- _____. (2009, 2014). “Election Results”. Available at <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>.
- _____. (n.d.). “2019 European election results”. Available at: <https://election-results.eu/>.
- _____. (2014). “Results of the 2014 European elections”. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>.
- Fipra. (2019). *2019 European Parliamentary Elections – The Fipra Pan-EU Analysis*, Brussels: Fipra International.
- FitzGibbon, John. (2014). “Euroscepticism and the 2014 European Parliamentary Elections”, *L’Europe en Formation*, nº 373, pp. 29-44.
- Gagatek, Wojciech. (2010). *The 2009 Elections to the European Parliament - Country Reports*, Florence: European University Institute.
- Habermas, Juergen. (1975). *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon Press.
- Halikiopoulou, Daphne and Vasilopoulou, Sofia. (2014). “Support for the Far Right in the 2014 European Parliament Elections: A Comparative Perspective”, *The Political Quarterly*, Oxford, vol. 85, nº 3, pp. 285-288.
- Henley, John. (2019). “European elections: triumphant Greens demand more radical climate action”, *The Guardian*, May 28th, 2019. Available at:

<https://www.theguardian.com/environment/2019/may/28/greens-eu-election-mandate-leverage-climate-policy>.

- Herszenhorn, David M. and De la Baume, Maia. (2018). "EU leaders: We won't be bound by Spitzenkandidat process", *Politico*. Available at: <<https://www.politico.eu/article/jean-claude-junker-spitzenkandidat-eu-leaders-we-wont-be-bound-by-spitzenkandidat-process/>>. Retrieved on August 2nd, 2019.
- Hix, Simon. (2009). "What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?", *European Policy Analysis*, Stockholm, nº 8, pp. 1-12.
- _____. (2013). "Why the 2014 European Elections Matter: Ten Key Votes in the 2009–2013 European Parliament", *European Policy Analysis*, Stockholm, nº 15, pp. 1-16.
- Hix, Simon and Høyland, Bjørn. (2011). *The Political System of the European Union*, London: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon; Noury, Abdul G.; and Roland, Gerrard. (1997). *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobolt, Sarah B. and Tilley, James. (2016). "Fleeing the Centre: The Rise of Challenger Parties in the Aftermath of the Euro Crisis", *West European Politics*, v. 39, nº 5, pp. 971-991.
- Hooghe, Liesbet and Marks, Gary. (2009). "A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 39, nº 1, pp. 1-23.
- _____. (2017). "Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage", *Journal of European Public Policy*, v. 25, nº 1, pp. 109-135.
- Hurst, Luke. (2019). "European elections 2019: What is a Spitzenkandidat?", *Euronews*, May 24th, 2019. Available at: <https://www.euronews.com/2019/04/24/european-elections-2019-what-is-a-spitzenkandidat>.
- Kaczynski, Piotr Maciej. (2019). "Groups are ready, EU Parliament is ready to play", *Euractiv*, June 25th, 2019. Available at: <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/groups-are-ready-eu-parliament-is-ready-to-play/>.
- Kaniok, Peter and Hloušek, Vít. (2016). "Euroscepticism and the prospects of future enlargement of the EU" (Paper prepared for the 8th Pan-European Conference on the European Union), *The Union's Institutional and Constitutional Transformations: Stress or Adaptation?* Trento, pp. 1-17.
- Kirk, Lisbeth. (2014). "2014 European elections: latest projections of seats in the Parliament", *EUobservers*, Brussels: May 22nd, 2014. Available at <https://euobserver.com/eu-election/124149>.
- Leandro, Beatriz and Sartorato, Vinícius. (2019). "Eleições Europeias 2019: O que esperar para o futuro da Europa?", *Forum*, May 27th, 2019. Available at: <https://revistaforum.com.br/eleicoes-europeias-2019-o-que-esperar-para-o-futuro-da-europa/>.
- Lenton, Adam. (2015). *Euroscepticism: Voices from Young European Leaders*, Berlin: Young European Leadership (YEL).

- Maggini, Nicola. (2014). "The evolution of turnout in European elections from 1979 to 2009", en, De Sio, Lorenzo; Emanuele, Vincenzo; Maggini, Nicola, *The European Parliament Elections of 2014*, Rome: Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), pp. 31-36.
- Marks, Gary and Steenbergen, Marco R. (2004). *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Morlino, Leonardo and Raniolo, Francesco. (2017). *The Impact of the Economic Crisis on Southern European Democracies*, London: Palgrave Macmillan.
- Rankin, Jennifer. (2019). "MEPs create biggest far-right group in European parliament", *The Guardian*, Brussels: June 13th, 2019. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/13/meps-create-biggest-far-right-group-in-european-parliament>.
- Ray, Leonard. (1999). "Measuring party orientations towards European integration: Results from an expert survey", *European Journal of Political Research*, v. 36, nº 2, pp. 283–306.
- Sanahuja, José Antonio. (2019). "Crisis de la Globalización, el Regionalismo y el Orden Liberal: El Ascenso Mundial del Nacionalismo y la Extrema Derecha", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 28, nº 1, pp. 59-94.
- Serricchio, Fabio; Tsakatika, Myrto; and Quaglia, Lucia. (2012). "Euroscepticism and the Global Financial Crisis", *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 51, nº 1, pp. 51-64.
- Sitter, Nick. (2001). "The Politics of Opposition and European Integration in Scandinavia: Is Euro-Scepticism a Government-Opposition Dynamic?", *West European Politics*, v. 24, nº 4, pp. 22-39.
- _____. (2002). "Opposing Europe: Euro-Scepticism, Opposition and Party Competition", *Opposing Europe Research Network Working Paper*, Brighton, nº 9, pp. 1-29.
- Spanje, Joost van and De Vreese, Claes. (2014). "Europhile Media and Eurosceptic Voting: Effects of News Media Coverage on Eurosceptic Voting in the 2009 European Parliamentary Elections", *Political Communication*, London, nº 31, pp. 325-354.
- _____. (2015). "So what's wrong with the EU? Motivations underlying the Eurosceptic vote in the 2009 European elections", *European Union Politics*, v. 12, nº 3, pp. 405-429.
- Spiering, Menno and Harmsen, Robert. (2004). "Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration", *European Studies*, New York, nº 20, pp. 13-35.
- Steiner, Barbara; Striethorst, Anna; and Baier, Walter. (2014). "Polarization - European Parliament Elections", *Portside*, March 27th, 2014. Available at: <https://portside.org/2014-03-27/polarization-european-parliament-elections>.
- _____. (2013). "Political Polarisation on the Eve of the 2014 European Elections", *Transform! Europe*, December 14th, 2013. Available at: <https://www.transform-net-work.net/publications/yearbook/overview/article/journal-132013/political-polarisation-on-the-eve-of-the-2014-european-elections-1/>.

- Taggart, Paul. (1998). "A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary West European Party Systems", *European Journal of Political Research*, v. 33, n° 3, pp. 363-388.
- Taggart, Paul and Szczerbiak, Aleks. (2000). "Opposing Europe: Party Systems and Opposition to the Union, the Euro and Europeanisation", *Sussex European Institute Working Paper*, Brighton, n° 36, pp. 1-19.
- _____. (2002). "The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States", *Sussex European Institute Working Paper*, Brighton, n° 51, pp. 2-33.
- _____. (2003). "Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality", *Sussex European Institute Working Paper*, Brighton, n° 69, pp. 1-18.
- Treib, Oliver. (2014). "The voters say no, but nobody listens: causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European elections", *Journal of European Public Policy*, v. 21, n° 10, pp. 1541-1554.

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
123

DESINFORMACIÓN
Y PODER:
LA CRISIS
DE LOS INTERMEDIARIOS

Daniel Innerarity
y Carme Colomina (coords.)

Abril 2020



La aceleración digital ha transformado los medios de comunicación, las narrativas, el consumo de información y la configuración de la opinión pública. La irrupción de las redes sociales y la fascinación del usuario por la participación han precipitado el proceso de desintermediación. Vivimos un cambio de prescriptores, con una multiplicación de contenidos, fuentes y relatos, muchas veces contradictorios o simplemente falsos. Internet ha puesto el mundo a nuestro alcance, pero es un mundo sesgado por algoritmos. En esta sociedad de la desinformación, el debate de las ideas se ha fragmentado y polarizado, contribuyendo al desgaste de la democracia. El número 124 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals reflexiona sobre la desinformación y el poder, la libertad de expresión y la mentira, la influencia de los bulos electorales, las estrategias comunicativas del populismo, las supuestas nuevas autoridades discursivas, así como los cambios políticos y legislativos emprendidos en la UE y en Ucrania para combatir la desinformación.

Artículos de

Daniel Innerarity
Carme Colomina
Verónica Yazmín García Morales
Juan Luis Manfredi Sánchez
María José Ufarte Ruiz
Monika Hanley
Laura Cervi
Francisco Paniagua Rojano
Francisco Seoane Pérez
Raúl Magallón-Rosa
Amparo Huertas Bailén
Luiz Peres-Neto
Adrián Bonilla Soria
Lorena Herrera-Vinelli

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

A contribuição de Bourdieu para a ciência e os objetos das Relações Internacionais¹

La contribución de Bourdieu a la ciencia y los objetos del campo de Relaciones Internacionales

Bourdieu's contribution to the field of International Relations and its objects

Marina Scotelaro²

Resumo: O trabalho problematiza o papel, ainda incipiente, da sociologia de Pierre Bourdieu para compreensão dos objetos analisados no campo de Relações Internacionais bem como de seu entendimento crítico como um campo social específico. O argumento central do artigo se divide em duas partes. Primeiro, aponta para contribuições da sociologia dos campos para uma historiografia crítica da formação do campo científico das Relações Internacionais. Em segundo lugar, demonstra como os objetos do campo, os fenômenos sobre o “internacional”, podem ser apropriados pelas noções de Bourdieu. Para além de uma revisão de literatura de parte da obra de Bourdieu, realiza-se uma análise bibliográfica dos trabalhos de autores internacionalistas com o intuito de contribuir para os debates teóricos do campo.

Palavras-chave: Pierre Bourdieu, Relações Internacionais, Sociologia do conhecimento, Fenômenos Internacionais.

Resumen: El trabajo problematiza el papel, aún incipiente, de la sociología de Pierre Bourdieu para la comprensión de los objetos analizados en el campo de Relaciones Internacionales, así como de su entendimiento crítico como un campo social específico. El argumento central del artículo se divide en dos partes. Primero, apunta las contribuciones de la sociología de los campos realizadas a la historiografía crítica de la formación del campo científico de las Relaciones Internacionales. En segundo lugar, demuestra cómo los objetos del campo, los fenómenos sobre lo "internacional", pueden ser apropiados por las nociones de Bourdieu. Además de una revisión de parte de la obra de Bourdieu, se realiza un análisis bibliográfico de los trabajos de autores internacionalistas, con el propósito de contribuir a los debates teóricos del campo.

Palabras clave: Pierre Bourdieu, Relaciones Internacionales, Sociología del conocimiento, Fenómenos Internacionales.

¹ Recibido 23/04/2019. Aceptado 02/09/2019.

² Doctora en Relaciones Internacionales (PUC Minas-Brasil), docente en el Centro Universitário de Belo Horizonte (UnibH-Brasil). [Correo electrónico: marinascotelaro@gmail.com](mailto:marinascotelaro@gmail.com)

Abstract: The paper questions the still incipient role of Pierre Bourdieu's sociology in understanding the objects analyzed in the field of International Relations as well as his critical understanding as a specific social field. The central argument of the article is divided into two parts. First, it points to contributions from the sociology of the fields made to the critical historiography of the formation of the scientific field of International Relations. Second, it demonstrates how the notions of Bourdieu can appropriate the objects of the field, the phenomena about the “international”. In addition to a literature review of part of Bourdieu's work, a bibliographical analysis of the works of internationalist authors is carried out with the aim of contributing to the theoretical debates in the field.

Keywords: Pierre Bourdieu, International Relations, Sociology of Knowledge, International Affairs.

Fundamentando em bases disciplinares da filosofia política do século XIX, o campo científico de Relações Internacionais (RI) se consolida em meados do século XX, a partir de desenvolvimentos na academia estadunidense. As primeiras abordagens formais do campo foram oriundas da Ciência Política behaviorista, cujo o desenvolvimento teórico foi assumindo um contorno mais claro, de modo que algumas bases fundacionais permaneceram inalteradas (Hagmann & Biersteker, 2012). Isso se altera a partir dos anos 1980, com a emergência de alternativas analíticas reflexivistas que ampliam o espaço para questionarmos sobre o que se constitui o objeto “internacional” e suas formas de apreensão (Kurki & Wight, 2013). Deste movimento, uma das áreas de estudo que emerge se relaciona a estudos sociológicos e estudos metateóricos acerca das práticas acadêmicas e da construção de conhecimento no campo de Relações Internacionais (Wæver, 1998). Nas RI, esta temática assume um papel importante para a compreensão história da formação do campo ao examinar o material teórico do campo, com o intuito de clarificar, avaliar e aprimorar os sistemas conceituais utilizados nos estudos empíricos sobre a política mundial (Ashworth, 2014; Chernoff, 2007; Freire, 2013). Neste caso, Pierre Bourdieu tem sido autor ainda pouco utilizado nos estudos sociológicos do campo, e detrimento a outros autores cânones do campo, como Popper (1993), Kuhn (1998) ou Lakatos (1978).

O objetivo do artigo é, portanto, compreender as apropriações de Bourdieu para as Relações Internacionais, a fim de ressaltar a validade da obra do autor para a entendimentos mais robustos sobre o internacional e sobre o desenvolvimento do próprio campo científico. Em termos de objeto material – os fenômenos próprios do campo, o “internacional” – ressalta-se que Bourdieu contribui para a investigação da construção dos objetivos e dos campos de estudos das subdisciplinas; enquanto objeto formal – as maneiras como a comunidade científica se apropriam dos fenômenos – Bourdieu colabora para uma reconstrução das ideias e como elas se constituíram ao longo do tempo. Ademais, Bourdieu auxilia nos estudos sociológicos do próprio campo, sintetizando as formas pelas quais os objetos formais e materiais se estruturaram em contexto históricos específicos com determinados propósitos específicos (Cox, 1981). Assim sendo, é possível desvelar como se forjaram práticas sociais científicas específicas, dando forma aos campos global e nacionais das RI.

Desta forme, o trabalho busca contribuir para a validação de Bourdieu no campo de RI (assim como já o é para outras áreas do conhecimento) a partir de alguns aspectos. Por um lado, percebe-se uma utilização crescente de Bourdieu aos estudos no campo,

sobretudo a partir dos anos 2000 (Adler-Nissen, 2013; Leander, 2006; Targa, 2017). Bourdieu deve ser valorizado nas RI para como um dos aportes acerca das interpretações que trabalham sobre hierarquias sociais duradouras nas práticas acadêmicas e na produção de conhecimento no campo (Cohen, 2018, pp. 207-208). Além disso, suas contribuições ampliam o potencial de teorias já vigentes inserindo a noção de cultura às mesmas. Por outro lado, cumpre um papel de trazer à tona um sociólogo que se relaciona diretamente com aspectos estruturais do campo das Relações Internacionais, e que foi negligenciado frente às contribuições de outros autores oitocentistas como Max Weber, Karl Marx, Emile Durkheim na constituição fundacional dos estudos sociais no campo (Pouliot & Mérand, 2012, p. 25).

Para além desta introdução, este trabalho conta com mais três partes. A próxima seção versa sobre as apropriações de Bourdieu dentro do campo de Relações Internacionais para compreensão do mesmo como campo científico. O propósito é abordar seus conceitos chave para o estudo dos campos sociais, no caso do artigo, dos campos científicos. Na seção subsequente, dedicou-se a entender os objetos internacionais interpretados e problematizados a partir de suas categorias. Trabalhou-se alguns dos fenômenos caros às pesquisas de Relações Internacionais a partir da sociologia dos campos bourdieusiana com o propósito de demonstrar o potencial de entendimento das práticas sociais empreendidas pelos atores em diferentes subcampos da área. Por fim, nas considerações finais, aponta-se para a potencialidade de Bourdieu para a robustez das análises sobre o “internacional” bem como para a construção na sociologia crítica das Relações Internacionais.

1. Contribuições de Bourdieu para uma compreensão do campo científico das Relações Internacionais

Foi a partir de debates epistemológicos dentro das Relações Internacionais que a noção de reflexividade foi incorporada no campo (Bueger, 2012), elemento chave na perspectiva sociológica bourdieusiana. Por um lado, a partir da virada cultural nos anos 1970 (Jackson, 2008), houve uma ampliação conceitual e de temas a serem trabalhados sobre o “internacional”, permitindo a inserção de temas culturais nos estudos do campo. Ao mesmo tempo, abriu-se espaço para o questionamento do modelo racionalista que determinou a produção teórica do campo nas décadas anteriores. Por outro lado, a partir da virada linguística (Lapid, 1989) em finais da década de 1980, a reflexividade passa a incidir sobre o subcampo da história internacional, alcançando também os emergentes estudos sociológicos do campo. Neste último, a análise das produções bibliográficas do campo permitiu compreender tanto a construção das interpretações sobre os fenômenos como também os jogos de forças entre os pesquisadores que participaram das lutas disciplinares para validação dos conhecimentos produzidos na área. Com a virada prática que o campo absorve nos 1990 (Adler-Nissen, 2012a; Jackson, 2008), Bourdieu é revistado e inserido progressivamente com mais vigor nos debates epistemológicos e sociológicos do campo.

As obras aqui citadas de Bourdieu perpassam uma série de trabalhos cujo intento não é realizar uma revisão bibliográfica extensiva, mas selecionar aquelas mais pertinentes ao propósito do trabalho (Bourdieu, 1975; 2002a; 2002b; 2002c; 2003; 2004; 2005). Com isso, pretende-se pontuar a forma como os autores de RI se apropriam e entram em contato com

os conceitos do autor para alinhar suas perspectivas. De início, e fundamentalmente, é importante começar pela noção de campos sociais. Estes são entendidos como espaços sociais específicos nos quais determinados agentes sociais se orientam e agem de acordo com algumas regras e leis de funcionamento. Cada campo possui objetivos e bens específicos disponíveis que os atores buscam e competem pela obtenção dos mesmos (Bourdieu, 2002c, pp. 47, 95; Leander, 2006, p. 6). De modo geral, os campos constituem aspectos particulares da sociedade, cada um com suas próprias dinâmicas de funcionamento, mas que se justapõem e se relacionam formando redes de atuação dos agentes sociais (inseridos em todos eles). Em contrapartida, os campos específicos – como a ciência – têm estruturas próprias que aloca os agentes de forma diferenciada formando estruturas de posições diferenciadas que condiciona a ação dos atores sociais.

Em vista disso, o que conforma a continuidade das práticas dos agentes dentro o campo é a forma como a estrutura do mesmo incide sobre os agentes, resultando em suas ações. As regras, tácitas e explícitas, de um campo circunscrevem não só a forma do campo, mas algumas predeterminações para ações dos agentes. Como cada campo possui objetivos próprios, por consequência, criam-se certas expectativas sobre as formas como os agentes podem ou não se comportar na busca dos objetos oferecidos pelos campos. A prática, nesta acepção, é conformada pela ideia de *habitus*, uma espécie de estrutura cultural incorporada pelos agentes (Bourdieu, 1975, p. 23). É a partir desta lógica que é possível se compreender a ciência (no caso, a ciência das Relações Internacionais), como um campo social específico. Dotado de um *status* diferenciado, a Ciência é um campo de dinâmicas internas próprias, cujo objetivo principal é operacionalizar as teorias sobre entendimentos de certos objetos apreendidos pelas mesmas. No campo das RI, o principal objeto analisado é o “internacional” (Duroselle, 2000).

Por este ângulo, é possível afirmar que o autor contribui para desvelar a permanência deste objeto para o campo. No que tange às discussões ontológicas do campo, as leituras de Pierre Bourdieu se inserem nos debates metateóricos do campo, notadamente nas disputas entre as tradições de pesquisa dominantes sejam do positivismo ou pós-positivismo (Adler-Nissen, 2012a, p. 71; Lapid, 1989; Laudan, 1978). Foi a partir das perspectivas acerca das “relações objetivas” vinculadas às estruturas sociais que as contribuições de Bourdieu foram incorporadas de forma tangencial nos estudos epistemológicos do campo (Berlin, 2012, p. 64). Isto fez que com que o autor fosse classificado como atrelado às lógicas empiricistas no campo dado sua perceptiva estrutural (Pouliot & Mérand, 2012, p. 24)³. A partir da virada linguística em finais dos anos 1980 e da “virada prática” nos anos 1990, as contribuições de Bourdieu são então revisadas de forma a incorporar o elemento da reflexividade e de sua epistemologia da prática sobre o entendimento na construção social do conhecimento.

Neste ponto, Bourdieu toca em um dos dilemas metodológicos mais caros ao campo das Relações Internacionais: a relação entre estrutura e agência dos níveis de análise (Adler-Nissen, 2013, pp. 8-9; Singer, 1961; Wight, 2006). Em grande medida, os autores de RI se

³ “Our shared point of departure is that IR scholars often treat concepts as the foundations on which theoretical or empirical contributions are based, but seldom as objects warranting critical examination in their own rights.” (Adler-Nissen, 2012a, p. 12).

alternam entre perspectivas de agência – na qual os atores determinam os processos políticos causalmente – ou estruturais no sentido de que o sistema ou a estrutura internacional determina a prática dos atores (Waltz, 2010). Contudo, se aproximando da noção de construtivismo e perspectivas a ele vinculadas posteriormente nos anos 1990, a noção de “construtivismo estruturalista” – como Bourdieu se auto situa (Pouliot & Mérand, 2012, p. 25) – assume uma correspondência evidente. Para o autor, a relação co-constitutiva que delega tanto às estruturas sociais como aos esquemas de interpretação dos agentes assume um papel central no seu modelo de sociologia dos campos. Os atores passam por processos constantes de socialização de comportamentos, de modo a ajustar suas práticas individuais às alternativas definidas pelo campo (Bourdieu, 2002a, p. 118). Assim, há um misto de consciência e inconsciência dos atores no processo – incorporam as leis do campo e ajustam aos seus padrões individuais de referências e suas leis em outros campos. O que afasta Bourdieu da perspectiva construtivista de Wendt (2014) é a não preocupação deste último com as relações de poder e as estruturas de dominação – uma lacuna posteriormente preenchida seja pelo desenvolvimento da tradição construtivista (Kratochwil, 1989; Onuf, 1989) como por outras correntes como as análises neo-gramscianas (Cox, 1981). A ideia de anarquia internacional como uma construção social não pode se resumir a percepção dos atores (Wendt, 1992), mas ao resultado de relações de poder sobre formas distintas de se compreender o mundo social (Pouliot & Mérand, 2012, p. 26; Zehfuss, 2001).

Nesta lógica, Bourdieu dissolve o problema da agência-estrutura uma vez que relaciona de forma inextricável as tradições objetivistas – relacionadas as perspectivas de estruturalistas –, com a noção da agência – fundamentada nas tradições interpretavistas – (Adler-Nissen, 2012, p. 2). “O *habitus* deve ser entendido como uma máquina de ação cultural. É (...), ‘a orientação semiconsciente (mas não inata) que os indivíduos têm do mundo. Esta orientação ‘forma a base para a prática’.”⁴ (Jackson, 2008, p. 164, tradução nossa). Em inter-relação, os chamados “níveis de análise” são os produtos das interações sociais, ou seja, o produto das práticas dos atores. A despeito de delegar um papel importante às estruturas objetivas dos campos, não é possível considerar o autor como um estruturalista, no sentido determinista do termo, uma vez que tais estruturas por ele consideradas são apenas duráveis enquanto os atores mantiverem os esquemas de hierarquias vigentes. A depender das ações estratégicas dos atores sociais e pelos dos recursos postos em jogo, os campos podem sofrer mudanças profundas se extinguido ou se perpetuando. Ademais, vale ressaltar que o papel centrado na reflexividade dos atores que assumem a consciência das práticas pode alterar suas estratégias dentro dos campos para obtenção de posições dentro (e fora) do mesmo (Jackson, 2008, pp. 165, 168).

Para agir dentro dos campos, as possibilidades de cada agente estão, em alguma medida, dimensionadas pela quantidade de recursos que os mesmos detêm frente ao objeto/lógica do próprio campo. O tipo de recurso específico ao qual Bourdieu denomina de capital simbólico cumpre duas funções na sociologia dos campos: 1) permite com que os agentes conquistem o objeto pretendido e 2) distribui as posições mesmos dentro das estruturas do próprio campo. O resultado esperado das lutas por capitais estabelece as

⁴ The habitus should therefore be understood as the engine of cultural action. It is (...) ‘the semi-conscious (though not innate) orientation that individuals have to the world’. This orientation ‘forms a basis for practice’.

estruturas de posições entre os agentes do campo que os diferenciam a depender do capital do qual dispõem. Aqueles que ocupam posições privilegiados reproduzem as práticas dominantes do campo, mantêm seu *doxa* – as práticas dominantes – em continuidade, empreendendo estratégias de conservação. Em outras camadas, os demais agentes podem buscar manter o comportamento dominante, alcançando a elite do campo, ou empreender estratégias de subversão, para alterar a distribuição de capital científico disponível. Assim, a posição ocupada e os recursos disponíveis configuram as possibilidades estratégicas de atuação nos campos científicos.

Na ciência, o capital simbólico é do tipo *científico* e segue leis de acumulação próprias. Diferente de um ambiente de cooperação, os campos são espaços de disputa, de *lutas disciplinares*, por acumulação de capital, o que culmina conseqüentemente na concentração de capital em algumas frações do campo (Bourdieu, 1975, pp. 27-28). Na ciência, o acúmulo de capital está diretamente relacionado à ideia de legitimidade e prestígio para se determinar a validade do conhecimento de uma dada área. Para obter o capital conhecimento científico, é possível operar a partir de duas modalidades diferentes. Por um lado, busca-se o capital *puro*, que representa a produção de conhecimento objetivo, inovações teóricas e de conteúdo para o campo. Por outro lado, busca-se um tipo de capital *institucional*, que está relacionado a ação dos atores em espaços acadêmicos – instituições, congressos, eventos (Bourdieu, 2004, pp. 35-41). A fração dominante tem como estratégia se manter em posições privilegiadas para dar continuidade o *doxa* do campo científico – neste caso, os instrumentais teóricos e metodólogos predominantes para a produção do conhecimento da área (Bourdieu, 1975, pp. 32-39; 2002c, p. 121). O comportamento esperado desta fração – grupos ou elites que detêm o poder ou não de manter as tradições dominantes do campo – é desempenhar um papel de *gatekeeper*⁵ das estruturas de posição e da distribuição de capitais no campo (Crane, 1967; Yoels, 1974).

Assim sendo, considera-se que os métodos não se desassociam dos tipos de conhecimento produzidos. Os desenhos de pesquisa são discursos inseparáveis das práticas sociais, das posições dos atores e do contexto onde estão inseridos, geralmente atrelados àqueles que concentram a maior quantidade de capital simbólico disponível no campo. Como “ferramentas analíticas” (Leander, 2006, pp. 2-5), a reflexividade o modelo interpretativo de Bourdieu foca no poder simbólico que leva em conta uma espécie de violência constitutiva do mundo social (Targa, 2017, p. 65). Este argumento se faz claro quando se considera que as autoridades científicas produzem os significados que moldam as práticas de todos atores inseridos nas comunidades acadêmicas. De modo geral, as práticas de produção de conhecimento parecem desinteressadas, voltadas para produção de novos saberes. Contudo, sem a reflexão sobre a forma de como são executadas – sem a percepção sobre os contextos nos quais o *habitus* disciplinar é estruturado –, mantêm-se e reproduz-se as hierarquias sociais.

A posição do pesquisador é um ponto cego nas correntes dominantes das RI e tem sido amplamente negligenciado pelo reflexivismo, embora pareça seguir logicamente as alegações epistemológicas sobre a impossibilidade

⁵ Entende-se por *gatekeeper* na ciência ao papel desempenhado por agentes científicos responsáveis na manutenção nas tradições dominantes nos campos (sobretudo, por meio dos controles editoriais de revistas especializadas), seja por barrar estratégias de subversão ou restringir novos entrantes.

de se produzir de conhecimento neutro.⁶ (Berlin, 2012, p. 67, tradução nossa).

Portanto, para além da análise da linguagem posta nas produções científicas, suas estruturas discursivas que continuem o saber científico (Foucault, 1999; 2008), é necessário ir além do texto e perceber como a *prática* dos agentes reproduzem as representações estruturas discursivas de cada campo. Antes de se institucionalizar, já havia a prática sobre como lidar com os processos internacionais (Berlin, 2012; Targa, 2017).

No caso das Relações Internacionais, a estrutura do campo foi instituída a partir do exercício de política externa e da diplomacia (Targa, 2017), cujo projeto mais significativo se situa nos anos 1950, momento em que se busca dar continuidade à supremacia estadunidense que havia se estabelecido desde o período do pós-II Guerra Fria (Guilhot, 2011; Parmar, 2011). Enquanto ciência, as RI germinaram ao longo do período entre guerras até meados do século XX, gestando os aspectos materiais e formais do campo. Em termos contextuais, a institucionalização dos debates acadêmicos estadunidenses que marcaram a definição do campo em relação à Ciência Política e definiram a identidade da disciplina se situou em meio às disputas das grandes potências na bipolaridade, momento de instabilidade política com níveis de segurança internacional instáveis. Esta narrativa esteve ancorada nas contribuições originárias de Carr (1946) e Morgenthau (1956) aos estudos de política internacional, que imputaram o tom estadocêntrico e belicista ao campo. A posição privilegiada desfrutada pela academia estadunidense pode ser traduzida em um tipo de paradigma científico capaz de dominar a formulação do comportamento padrão do campo (seu *doxa*). Por um lado, desfrutava de capital puro, oriundo do fortalecimento da área de Ciência Política a partir da revolução behaviorista dos anos 1950; por outro, a existência de organizações como a Fundação Ford, com alto grau de concentração de capital institucional, viabilizou o desenvolvimento de atividades científicas. A partir da centralização dos Estados Unidos, grande protagonista das relações internacionais e definidor das Relações Internacionais, a aceção da última sugeriria a primazia de suas ações na primeira (Hoffman, 1977).

Entretanto, a desigualdade da distribuição de capital marginalizou a disseminação de tipos específicos de saberes sobre o internacional bem como outras formas relevantes de se produzir conhecimento – inclusive no polo europeu⁷. O efeito ontológico deste processo foi a delimitação das margens do campo a partir de ações que são políticas por natureza (Smith, 2002, p. 82). Assim, entende-se que a disciplina é “muito menos internacional” do que o próprio nome sugere (Kristensen, 2013). Isto não ocorre por uma dominação política ou centrada em um Estado, mas a partir de elites concentradas no mundo anglo-saxão. Como mais um dos campos simbólicos sociais, tal ciência se fundamentou em agentes com mais capital (inclusive em outros espaços sociais) que legitimaram e naturalizaram o *doxa* sobre o entendimento do internacional (Berlin, 2012, p. 65).

⁶ The research’s own position was blind spot in the mainstream IR and had been largely overlooked by reflexivity even though it seemed to follow logically from the epistemological claims about the impossibility of detached knowledge production.

⁷ O pensamento europeu, sobretudo, inglês, desenvolve-se *pari passu* aos estudos estadunidenses. Entretanto, como esteve vinculado a uma tradição idealista e historicista que se desenvolve pós-I Guerra, associada a noção de paz e instituições internacionais, teve pouco espaço nos debates campo nas décadas subsequentes.

Logo, o espaço social por meio destes agentes dominantes (situados no centro estadunidense do centro da política mundial ao longo da segunda metade do século XX) determinou a permanência de uma Ciência Social positivista por formação. O fato de o campo estar mais integrado/internacionalizado hoje não implica necessariamente em uma supressão da desigualdade ou rompimento com as estruturas de poder do campo. Com isso, não se nega o fato de existirem centros-periferias – ou estruturas de poder internas aos campos nacionais – no campo. O que se pontua é a existência de uma estrutura internacional de poder que repercute sobre as estruturas de poder nacionais, restringindo suas capacidades de entrar nos círculos de produções de valor científico internacional de forma proporcional, ou se valendo das lógicas submissas, pouco subversivas, frente do campo científico de forma pura ou institucional (Kristensen, 2013).

O que melhor explica este movimento, dentro da ciência, a partir da perspectiva bourdieusiana, é a existência do chamado “*habitus* disciplinar”, que agrega as metodologias e objetos analisados centrais e que são disseminados como entendidos como centrais ao campo. Aqueles socializados a este *habitus* disciplinar adquirem o direito de admissão necessário para entrada no campo, e assim, produzir o conhecimento legitimado pelo campo (Bourdieu, 1975, p. 23). Este entendimento não desconsidera as características individuais dos atores nos campos, uma vez que os intelectuais optam por estratégias e caminhos distintos ao longo de suas vidas. Por isso, é fundamental considerar os “*habitus* de trajetória”, que seria o conjunto de qualidades particulares absorvidas pelos atores sociais inseridos em outros espaços sociais, com seus ordenamentos sociais particulares. E é por esta razão que o tipo de conhecimento produzido está atrelado ao contexto sócio histórico no qual se situa em relação aos outros capitais de outros campos sociais que incidem sobre ele.

Notadamente, estes processos só podem ser revelados a partir uma de reconstrução histórica das Relações Internacionais que vise, em larga medida, reconstruir o objeto de estudo, a origem ontológica do campo, conectando seu desenvolvimento à geopolítica do conhecimento (Bell, 2009, pp. 8-12). Dessa forma, o resgate do passado por meio de releituras e questionamento dos mitos fundadores da disciplina (Carvalho, Leira, & Hobson, 2011; Jackson 2008, pp.159) permitiria identificar o discurso prevalecente e as alternativas que foram subjugadas e esquecidas ao longo do processo de construção de uma cultura eminentemente ocidental (Inayatullah & Blaney, 2004). Isto é sensível quando se avalia o momento fundacional do campo, lançando uma análise crítica sobre a historiografia tradicional. No caso das Relações Internacionais, como a ideia de competência se vincula a permissão para avaliar e legitimar certas tradições de pesquisa que tenha a capacidade de lidar de forma mais duradoura (Bourdieu, 2003, pp. 74-80) com os fenômenos internacionais, os atores sociais predominantes se valerem de outros capitais para impor as estruturas do campo que até hoje perduram, em alguma medida, como dominantes no campo – as racionalistas.

Este processo de validação só se fez possível quando houve um reconhecimento da autoridade científica capaz de manter sua posição legítima no campo. Para tanto, os capitais científicos podem ser parte central, mas são também mesclados a outras posições ocupadas e capitais de outros campos sociais adquirindo mais força na manutenção de tal hierarquia social. Um elemento chave da sociologia dos campos de Bourdieu é fato de que nenhum campo é hermeticamente fechado e todos exercem influência uns sobre os outros, o que inclui o campo científico (Bourdieu, 2003, p. 114). Os agentes não têm plena liberdade de agir dentro dos campos onde estão inseridos, dado o fato que estão imersos em vários

campos ao mesmo tempo. Quanto mais os agentes do campo detêm poder/capital para determinar os caminhos do mesmo, mais autônomo o campo se configura. Isto significa diretamente definir as lógicas de estruturação e a baixa influência de outros agentes de outros campos no funcionamento dos mesmos (Bourdieu, 2004, pp. 30-31; Cohen, 2018, p. 205).

No caso das Relações Internacionais, isto teve um papel definidor e mantém-se em alguma medida, por natural indefinição de uma identidade teórica e incertezas metodológicas, o campo passa por processos recorrentes de influências de outros campos científicos – sociologia, linguística, ciências sociais (Ashworth, 2014). O objetivo era estabelecer as bases para uma ciência normativa, com máximas prudentes e não princípios empíricos científicas. Neste momento, mantendo uma tradição elitista e conservadora na realização de conferências regionais, a presença de atores políticos diretamente envolvidos na política exterior financiados por fundações de pesquisa evidencia o papel dos formuladores de decisão política no desenvolvimento do que viria a ser considerado como “teoria” básica da política internacional para o campo nascente de Relações Internacionais (Guilhot, 2011). Ressalta-se assim, que desde o momento fundacional do campo de RI, a prática dos agentes do campo moldou as possibilidades analíticas do se tornaria um campo social científico frente a outras Ciências Sociais.

No caso das Relações Internacionais, uma ciência transdisciplinar, a influência dos capitais particulares dos atores – científicos e políticos – incidiu de forma decisiva na formação do mesmo. Desde seus primórdios, por vezes situados no século XVI com a paz de Westfalia (Carvalho, Leira, & Hobson, 2011), é reconhecido que as contribuições de outras ciências sociais foram fundamentais na formação do objeto científico específico do campo de RI. Entretanto, tal uma discussão ainda é uma disputa entre as tradições historiográficas tradicionais e à historiografia crítica do campo (Ashworth, 2014). Identificar os traços intelectuais e suas implicações sobre os conteúdos do campo e a forma como se estabeleceram ao longo do tempo foi, em grande parte, determinada pelas condições materiais anteriores ao século XX que viabilizaram a formação deste novo campo, sobretudo, quando consideradas as práticas imperialistas e de caráter nacionalista dos Estados modernos (Schmidt, 1998).

Ainda, uma forma de perceber a influência de outros capitais e outros espaços nacionais sobre a formação das comunidades domésticas é lançar um olhar sobre as revistas acadêmicas (Wæver, 1998; Breuning, Bredehoft & Wlaton, 2005; Kreimer, 1993; Turton, 2016) a partir das leituras de Bourdieu (Deciancio, 2016; 2017; Kreimer, 1993; Sarlo, 1992; Sarthou 2011; 2012). As revistas científicas são aqui entendidas como uma forma de disseminação e validação do conhecimento produzida no campo; quanto mais internacionalizadas maior a circulação deste conhecimento e acesso entre os agentes. É possível, desta forma, explorar o campo tanto em seus aspectos tanto cognitivos quanto institucionais (das metodologias de pesquisas às instituições de fomento e estrutura educacional *strictu sensu*). No que tange às revistas, ao considerá-las como espaços de legitimação de campos científicos, o estudo histórico das revistas é capaz de ressaltar a estrutura sincrônica do sistema de posições do campo (Sarthou, 2011). Ao mesmo tempo, é possível reconstruir a trajetória das ideias que conformação as tradições dominantes bem como os momentos de emergência de outros discursos da área. Dessa forma, a compreensão das revistas auxilia no processo de autonomização do campo e nos eixos da construção de um pensamento independente sobre a disciplina (berger, 2017).

O que se percebe, de modo geral, é um predomínio da produção substancial a partir do centro anglo-saxão, enquanto nos campos nacionais da periferia mundial as publicações predominantes focam em estudos de caso e pouco contribuem para os avanços teóricos mais amplos do conhecimento nas RI (Kristensen, 2013, 2013; Tickner, 2002; 2009; 2013), ainda que se perceba em periódicos de pesquisa uma diversidade maior de temas (Turton, 2016). Do exposto, é fundamental, ao longo das pesquisas científicas, ter em mente alguns elementos oriundos deste processo de reflexividade. A definição das agendas de pesquisa tem em si um elemento de escolha entre quais temas são priorizados ou marginalizados (Yoels, 1974). Além disso, as escolhas metodológicas já contêm em si uma perspectiva particularizada do pesquisador, o que leva a pensar no grau de comprometimento com a análise em si. Ademais, a reflexividade tem que estar conectada à própria interação do pesquisador com sua comunidade acadêmica em termos de linguagem e demais elementos sociais. Por isso, o que pode ser considerado um comportamento de prudência epistêmica (Leander, 2006, pp. 17-18) nada mais é do que a abordagem mais sistemática da cultura nos estudos campo ao ressaltar a “natureza” sociocultural das práticas e crenças dos agentes no campo. “(...) a reflexividade de Bourdieu prove aos acadêmicos de RI uma forma examinar criticamente as posições as quais eles mesmos e seus colegas falam.”⁸ (Adler-Nissen, 2012a, p. 11, tradução nossa).

2. Bourdieu e os aportes sobre o “internacional”

Partindo da valide conceitual de Bourdieu para a compreensão dos processos disciplinares do campo, alguns trabalhos recentes utilizam a perspectiva bourdieusiana nas Relações Internacionais enquanto um instrumental analítico para compreender os objetos específicos do campo. Ainda há algumas dificuldades em como operacionalizar as “ferramentas analíticas” de Bourdieu para se trabalhar metodologicamente— ora apropriados em uma perspectiva mais pós-estrutural, ora enfatizando a contingência da agência (problema metodológico já apontado na seção anterior). Independente disso, os esforços analíticos se debruçam sobre objetos específicos do campo para compreender suas evoluções. A utilização dos conceitos críticos frente a ahistoricidade e apolitização dos fenômenos internacionais é útil para desmistificar tratamentos naturalizados sobre os objetos tomados como básicos para o campo.

(...) (os internacionalistas) estão fadados a produzir relatos de um mundo fantasioso onde o poder simbólico e a violência são ambos geralmente ausentes ou simplesmente presumidos como algo inexistente no mundo dos pesquisadores. Inversamente, as pesquisas com bases reflexivistas podem ter um significado social profundo pela desnaturalização, historicização e desmascaramento ao tomar como evidente entendimento e suas implicações de poder. Isto pode revelar o aspecto interessado das práticas aparentemente desinteressadas (na ciência). Isto pode ser usado para ‘desvelar as condições sociais de possibilidade’ nos contextos do mundo real.

⁸ (...) Bourdieu’s reflexivity provides IR scholar with a way of critically examining the positions from which they themselves and colleagues speak.

Portanto, uma ‘Realpolitik da Razão’ é tanto uma chave para pesquisa significativamente social quanto uma importante parte do mundo político real.⁹ (Leander, 2006, p. 20, tradução nossa).

Assim, com o exame historiográfico da construção dos objetos e de seus campos e subcampos sociais específicos, Pierre Bourdieu contribui para o entendimento das hierarquias estabelecidas pelas práticas em torno dos mesmos. E é em um sentido crítico acerca da produção do poder simbólico que tais autores trabalham a partir de Bourdieu (Pouliot & Mérand, 2012).

O livro de Adler-Nissen (2012) problematiza a ausência de Bourdieu no campo das RI e traz uma compilação de artigos trabalhados sobre temas e conceitos-chaves para o campo a partir da perspectiva bourdieusiana. A ideia da obra é conduzir o autor a um lugar ocupado por outras leituras sociológicas e culturalistas do campo, em uma tentativa de superar as reificações das leituras sobre a política mundial. “Enquanto a sociologia política se desenvolve rapidamente como uma perspectiva nas RI, existe um vazio no diálogo geral sobre as vantagens e desvantagens de se importar Bourdieu para as RI.”¹⁰ (Adler-Nissen, 2012a, p. 1). Assim, com Bourdieu, é possível redescobrir as práticas e estruturas simbólicas que conformam as arenas de conflitos disciplinares do campo. Portanto, é possível reconsiderar os objetos do campo, incorporando elementos que vão além das análises a partir da linguagem. Com conceitos como campo, práticas e *habitus*, Bourdieu ajuda a entender: a) as linhas de exclusão e inclusão dos campos; b) quais grupos e instituições sociais permeiam a política mundial; c) quais os mecanismos de poder existentes no campo; e d) os usos conceituais em vários espaços sociais (Adler-Nissen, 2012a, p. 2).

No que tange aos objetos do campo, o *Estado* (um dos objetos originários do campo) é o elemento mais trabalhado por autores que se apropriaram das ferramentas analíticas de Pierre Bourdieu para a compreensão deste campo social vital. O Estado disfruta de uma condição especial entre os campos para Bourdieu, uma vez que cria seus próprios produtos simbólicos. Uma vez que agrega todos os campos e subcampos sociais existentes em uma dada sociedade, o mesmo estabelece entre eles um processo dialético de interação contínua para a própria definição do Estado. Por conseguinte, ao categorizar as estruturas sociais que o compõem, categoriza também os problemas pelos quais a sociedade vivencia e as próprias ciências que lidam com as questões sociais vigentes. Ao desafiar a noção clássica weberiana de monopólio do uso da força (Weber, 2004), entende-se aqui que a excepcionalidade do Estado reside no monopólio da acumulação da sua violência simbólica (Targa, 2017, pp. 72-75). Assim, é possível dizer que o Estado, para Bourdieu, configura-se como

⁹ (...) (the internationalists) are bound to produce unrealistic accounts of a fantasy world where symbolic power and violence is either absent generally or simply assumed to be absent in the world of the researcher. Inversely, reflexively grounded research can have profound social significance by denaturalizing, historicizing and unmasking taken for granted understandings and their power implications. It can reveal the interested aspect of the seemingly disinterested. It can be used to “excavate the social conditions of possibility” in real world contexts. Therefore a “Realpolitik of Reason” is both the key to socially significant research and an important part of real world politics.

¹⁰ While political sociology is developing rapidly as a perspective in IR, there is a lack of general dialogue on the advantages and disadvantages of importing Bourdieu into IR.

“meta-campo” cujos capitais simbólicos produzidos são reconhecidos como legítimos e disputados pelas elites de diferentes campos autônomos.

Esta linha interpretativa vai de encontro ao pensamento tradicional das Relações Internacionais, que insiste em considerar o Estado enquanto um ator, geralmente unitário par as perspectivas racionalistas, ou conformado por identidades em interação a partir de leituras reflexivistas. Dentro desta discussão, a ideia de *soberania* (Buzan & Wæver, 2009; Wight, 1985) ganha espaço privilegiado por fornecer as bases constitutivas do que seria o sistema de Estados ou o que confirmaria a política inter-nacional (Adler-Nissen, 2012b, pp. 179-181). No entanto, do ponto de vista bourdieusiano, a soberania nada mais é como a reivindicação da autoridade que se consolida por uma prática histórica em contextos particulares específicos. Neste sentido, não cabe às RI – enquanto ciência que estuda o objeto “internacional” – reivindicar o monopólio sobre a interpretação deste meta-capital como simplesmente correspondente ao Estado e suas dimensões externas (Targa, 2017, p. 77).

Com isso, a própria noção do que *segurança* (Morgenthau, 1956; Walker, 1993) – elemento chave para definições clássicas de Estado – passam a ser reapropriadas quando aplicadas às noções de Pierre Bourdieu. A noção de prática assume papel central nas transformações das comunidades epistêmicas no *habitus* desempenhado na segurança e contra a (in)segurança nas relações internacionais (Bigo, 2013, pp. 114; 120-121). O entendimento do que é violência passa por transformações significativas a depender do contexto histórico. A partir de uma genealogia do conceito, é possível perceber que do nível individual ao controle do Estado, alcançando elementos para-estatais ou transnacionais, a ideia de segurança se transforma em algo definido por sua própria prática (Buzan, 1991; Pouliot, 2010). Assim, a comunidade epistêmica se transforma na medida em que se modifica o poder em jogo nas relações sociais. Por extensão, faz sentido pensar que a área de *estudos estratégicos* (Katzenstein, 1996; Schelling, 1960), entendidos como choques externos e a consequente aplicação de meios militares para resolução de crises externas linha de Bourdieu apresenta mais inconsistências na aplicação das ferramentas analíticas de Bourdieu (Mérand & Forget, 2013) A principal dificuldade é encontrar um arranjo comum sobre qual base deve se fundamentar o campo de estudos dada mutabilidade de seu objeto, condicionado a noção de violência anterior. Disto resulta uma dificuldade na comunidade epistêmica sobre formas de lidar com o poder material dos Estados pela gestão de conflitos (Mérand & Forget, 2013, p. 110). Isto, entretanto, não enfraquece sua contribuição aos estudos de segurança.

Na arena internacional, um elemento marcante tem sido a identificação de *normas*, que não eliminam a ideia de anarquia, mas que alteram as expectativas de comportamento dos Estados. Como mencionado anteriormente, a ideia de normatividade é questionada por Bourdieu e se aproxima da ideia de co-constituição das práticas desempenhadas pelos atores enquanto produtos da relação entre estrutura e agência (Wendt, 1987) – ou *habitus* e campo (Leander, 2006, p. 9). Contudo, a contribuição de Bourdieu se alinha à discussão já identificada por debates internos à tradição (Zehfuss, 2001) que supera a reificação de Alexander Wendt frente ao papel desempenhado pela agência. A perspectiva bourdieusiana de *nómos* delega em primeiro plano as relações de poder que são centrais à interação, e não apenas às normas estabelecidas em determinadas áreas de interação na política internacional (Epstein, 2013, p. 165). Este dimensionamento compreende as regras e normas como parte imbuídas de significados formulados em contextos histórico-sociais cujas

características são reflexos das hierarquias construídas pelos discursos dominantes sobre a mundo realidade material disponível (Kratochwil, 1989, Onuf, 1989).

Ademais, estes entendimentos (p contribuem para o entendimento aprofundado destas relações quando dimensionados, por exemplo, os *estudos de integração*. Ainda que olhasse com uma perspectiva racionalista para o projeto da União Europeia, o uso construtivista estrutural da integração (Deutsch, 1957; Hass, 1958) – e posteriormente somados aos do desenvolvimento da teoria de regimes (Ruggie, 1983) – se aproxima de Bourdieu pelo questionamento dos níveis de análise. Os processos de integração não seriam frutos de uma perspectiva da ação puramente racional ou funcional para os atores, mas uma ideia ou identidade constituída pela prática diária de aproximações de identidades compartilhadas. Isto superaria o estadocentrismo constante das RI e coloca como fundamental as especificidades sociais das práticas e as transformações do campo de interação entre os atores envolvidos (seja do nível doméstico ou enquanto unidade de ação internacional).

Dentre objetos não tradicionais do campo (àqueles diferentes do ator Estado e do fenômeno da guerra e observados por outras lógicas para além de perspectivas racional-estruturalistas), Bourdieu contribui substantivamente aos *estudos culturais* e de *gênero*. As tradições de pesquisa tradicionais de RI delegaram por muito tempo à *cultura* um espaço tangencial na produção e conhecimento causal explicativo sobre o comportamento Estados no sistema internacional. Evidentemente, as abordagens reflexivas deram destaque a noção de cultura ao centralizam-na formação de identidade não só de indivíduos, mas também na percepção dos Estados frente ao sistema internacional (Wendt, 1992). Para além disso, Bourdieu vinculada a ideia de cultura como uma construção de crenças (Anderson, 2008), mas que operam o poder simbólico e cultural dentro dos campos referentes. Um dos pontos interessantes trabalhados nesta área de pesquisa se refere à noção de “carisma” na política (Williams, 2013, pp. 131-132). Diferentemente da concepção weberiana como uma qualidade do tomador de decisão (Weber, 2004, p.161), o carisma vem sendo utilizado por grupos terroristas, atores estatais. Há uma ligação entre estratégias simbólicas e de poder que envolvem a mobilizam de indivíduos para recrutamento para obtenção de objetivos políticos destes grupos, afetando a forma tradicional de lidar com a segurança transnacional.

No que tange aos *estudos de gênero*, é possível afirmar que Bourdieu e debruçou e foi apropriado para a problematização acerca das sobre hierarquias internacionais fundamentadas nesta relação social (Adkins & Skeegs, 2005; Bourdieu, 2001; Fraser, 1997). Entretanto, a literatura específica de Relações Internacionais ainda é incipiente na utilização de suas ferramentas analíticas para desvelar internacionalmente a constituição da violência simbólica estabelecia entre a relação do masculino-feminino. A grande contribuição de Bourdieu a este assunto permeia de forma clara o objeto dos estudos de gênero das RI. Em síntese, a permanência das hierarquias de gênero e suas possibilidades emancipatórias a partir do conceito da prática subversiva, performativa, demonstra pontos de contato evidentes entre os autores. Além de apresentar sinergias com as teorias sociais feministas, trabalha-se no nível da agência como resistência e problematiza-se o “internacional” como espaço político regulado pela ideia de masculino (Fraser, 1995).

Para além de toda a potencialidade apresentada, sem embargo, Pierre Bourdieu pouco contribuiu diretamente com análises dos objetos específicos do “internacional” (Cohen, 2018, p. 201). Suas contribuições mais relevantes para os estudos da área

circundaram o tema da globalização dos campos. Para além da distribuição desigual de capitais dentro de campos científicos, coloca que esta divisão alcança o nível internacional criando novas hierarquias entre os espaços sociais. Este processo de internacionalização de práticas está diretamente vinculado àquilo que chama de “luta de classes”¹¹. Classes estas entendidas as frações dominantes dentro dos campos formadas pelo processo de monopolização de capitais e que produz diferentes efeitos sobre campos mais autônomos ou mais heterônomos. “In that sense, the international dimension of capital can be a structural dimension of a social field and of its transformations (...).” (Cohen, 2018, p. 208). Entretanto, a despeito de reconhecer a integração entre os níveis de análise, foca metodologicamente seu raciocínio científico na formação e fundacional dos campos dentro dos espaços nacionais antes de sua globalização.

Por tal razão, há algumas controvérsias sobre as formas como Bourdieu pode ser incorporado no campo, uma vez que sofre parte críticas de outras leituras “internacionalistas”. Bourdieu é tomado por se aproximar de leituras pós-estruturalistas, a partir de uma sobrevalorização dos discursos. Logo, sua aproximação frente a estes se dá pelo desenvolvimento de entendimentos complexos da linguagem como formas de construção da identidade nacional (Jackson, 2008, p. 157). Entretanto, afasta-se do purismo desta interpretação ao incorporar a pesquisa empírica sobre a prática (como resultado da interação entre o *habitus* e o campo) e por dimensionar a noção de reflexividade sobre a política de formação dos campos. Portanto, a noção de *violência simbólica* –práticas inconscientes de reprodução das relações hierarquizantes de poder –, intrínseca às concepções de Bourdieu, amplia a compreensão sobre os tipos hierarquizantes de lutas constantes travadas pelos atores no internacional (e dentro do próprio campo) pelo poder para legitimar a dominação (Adler-Nissen, 2012a, pp. 4-7).

3. Conclusão

Do exposto, em termos de contribuição ao debate sociológico das Relações Internacionais, Pierre Bourdieu oferece interpretações que buscam desvelar o nível de autoritarismo imbuído no processo de produção de conhecimento na área. Primeiramente, auxilia na compreensão dos motivos dos caminhos teóricos empreendidos, bem como sobre a constituição das fronteiras disciplinares e quais impactos deste questionamento sobre os saberes excluídos do campo (Agnew, 2007). No que tange às contribuições metateóricas de Bourdieu para o campo, é possível apontar que sua epistemologia reflexiva atinge a “via media” entre os polos neopositivistas e antifundacionistas do campo, que marcam os debates entre racionalistas e reflexivistas. Além disso, a ontologia relacional do mesmo oferece uma solução conceitual ao problema de agência-estrutura que ainda determina os modelos de construção teórica no campo. Por fim, sua teoria, baseada na prática, permite superar a falsa antinomia reificada entre a teoria e a ação política, demonstrando como o internacional é construído diariamente e como o conhecimento a ele relacionado depende das transformações do *habitus* dos agentes.

¹¹ Ao longo de sua obra, ainda que critique as leituras economicistas do campo da economia liberal, a ideia de capital e acúmulo de Bourdieu se baseia em uma luta antieconômica vincula a bens simbólicos e não materiais.

No que tange aos estudos empíricos das RI, entende-se que sua contribuição mais controversa é a noção de Estado e suas formas de exercício de poder simbólico. A maioria das tradições de pesquisa das Relações Internacionais considera o Estado enquanto um ator da política internacional (ainda que algumas o coloquem *pari passu* a outros agentes). Descontruir a ideia de agência do Estado e considerá-lo um espaço social onde os poderes simbólicos e a violência são exercidas sobre os demais elementos sociais pode transformar a própria ontologia fundacional do campo. Para mais, levantar questões sobre a formação dos campos nacionais e suas práticas e a interação com o nível global faz com que a complexidade dos objetos trabalhados no campo seja observada, metodologicamente, de uma forma inversa – o nacional como ponto de partida para o internacional. Isto não seria uma revolução dentro do campo uma vez que várias interpretações, sobretudo, as reflexivistas, trabalham a partir deste modelo de análise. O que se aponta aqui é a potencialidade de se observar o fenômeno mais próximo à sua realidade prática, sem imbuir a ele dimensões desproporcionais e observar com mais cautela como, de fato, as influências internacionais incidem sobre as dinâmicas locais.

Disto, emerge uma pergunta pertinente e que se perpassa os estudos sociológicos críticos do campo emerge com muita coerência:

(...) existe um campo de poder global? E, se existir, de que forma este interfere nos campos de poder locais para a disputa e condução dos Estados? Este campo de poder global possui o formato de cada campo local ou molda o campo local? Qual a fronteira entre o local e o global na formação do campo de poder que disputam os estados? (Targa, 2017, p.76)

Quando se aproxima do campo de Relações Internacionais em campos nacionais (ou em grupos que não fazem parte da elite intelectual do mesmo) percebe-se momentos de dualidade na busca de suas respectivas autonomias das comunidades acadêmicas. A pouca autonomia dos campos científicos ao longo de suas constituições se deu, em larga medida, por processos de separação de outras áreas científicas, sobretudo, a partir das Ciências Sociais (Tickner, 2013). No espaço doméstico, muitos processos sociopolíticos atrasaram o desenvolvimento de estudos autônomos sobre o “internacional”. Como os primeiros campos estiveram vinculados aos modelos de Ciência Política, cujo formato foi oriundo dos Estados Unidos, a influência deste modelo externo foi determinante para os formatos assumidos no espaço doméstico destes campos externas de forma determinante (Deciancio, 2016). A heteronomia dos mesmos é constituída pela confluência de capitais de distintos campos domésticos em relação ao campo de RI internacionais (Breitenbauch & Wivel, 2004). Como resultado, o objeto “(...) o internacional é visto tanto como uma faceta do capital social dentro dos campos nacionais como um processo de absorção dos campos nacionais a partir dos campos globais.”¹² (Cohen, 2018, p. 209).

Infere-se assim que onde há relações de poder estruturadas de forma desigual o conhecimento vai cumprir uma função de mistificar essa relação social, à medida que é construída a partir de interesses e informada a partir de um conjunto de valores específicos. As explicações sociológicas sobre o desenvolvimento de determinadas áreas do conhecimento

¹² (...) the international is here seen both as a facet of social capital within national fields and as a process of absorption of national fields into global fields.

e o valor científico dos mesmo não se opõem ou se contrapõem logicamente. Isto condiz com a ideia de que a validade científica imputada a um conhecimento legitimado depende de como o poder circula dentro e para além das comunidades epistêmicas que são geohistoricamente localizadas. Assim, entender o funcionamento do campo está condicionado a uma compreensão sobre os aspectos ontológicos, epistêmicos e normativos que se manifestam historicamente desde seu momento fundacional. Não existe uma objetividade incontestável na ciência ou em qualquer campo social (Berger & Luckmann, 1991; Mannheim, 1954; Weber, 1997).

Este movimento historiográfico apresentado, que complementa as perspectivas sociológicas de Bourdieu, tem como objetivo central discernir as imagens dominantes dos campos, cujas narrativas científicas predominantes legitimam e estabelecem as práticas disciplinares. Neste sentido, compreender as histórias disciplinares a partir de explicações externalistas ou internalistas se apresenta como uma falsa dicotomia, dado o poder analítico do dimensionamento dos fatores contextuais incidindo sobre o desenvolvimento científico de um campo. No sentido aqui trabalhado, criticar a história global do campo reivindica situar as histórias específicas dentro de um movimento global de fluxo de desenvolvimento do campo. Especificamente, em se tratando de Ciência, a partir de uma nova ontologia histórica, é possível discernir novas formas epistemológicas de se compreender os alcances interpretativos de um campo.

4. Referências

- Adkins, L. and Skeggs, B. (eds). (2005). *Feminists After Bourdieu*, Oxford: Blackwell;
- Adler-Nissen, R. (2012a). Sovereignty. In R. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 179-192). London/New-York: Routledge.
- Adler-Nissen, R. (2012b). Introduction. In R. (. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 1-23). London/New-York: Routledge.
- Agnew, J. (2007). Know-where: geographies of knowlegde of wolrd politics. *International Political Sociology*, 1, pp. 138-148.
- Anderson, Benedict R. (2008). *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das letras, 2008.
- Ashworth, L. (2014). *A History of International Thought: From the origins of the modern state to academic international relations*. New York: Routledge
- Bell, D. (2009). Writing the world: disciplinary history and beyond. *International Affairs*, 85(1), pp. 3-22.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin Books.
- Berlin, T. V. (2012). Knowlegdes. In R. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 59-77). London/New York: Routledge.
- Bigo, D. (2013). Security. In Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 114-130). New York/London: Routledge.

A contribuição de Bourdieu para a ciência e os objetos das Relações Internacionais (...) (37- 57)

- Bourdieu, P. (1975). The specificity of the scientific field and the social conditions of the progress of reason. *Soc. Sci. Infor*, 6, pp. 19-47.
- Bourdieu, P. (2001). *Masculine Domination*, Cambridge: Polity;
- Bourdieu, P. (2002a). Algunas propiedades de los campos. In P. Bourdieu, *Campo de poder, campo intelectual: itinerário de un concepto'* (pp. 119-125). Editorial Montessor.
- Bourdieu, P. (2002b). *Campo de Poder, Campo Intelectual: Itinerario de un concepto*. Editorial Montessor.
- Bourdieu, P. (2002c). Campo intelectual y proyecto criador. In P. Bourdieu, *Campo de poder, campo intelectual: itinerário de un concepto'* (pp. 9-50). Editorial Montessor.
- Bourdieu, P. (2003). *El oficio de científico: ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona: Editorial Anagrama S.A.
- Bourdieu, P. (2004). *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora Unesp.
- Breitenbauch, H. O. & Wivel, A. (2004). Understanding national IR discipline outside the United States: political culture and the construction if International Relations in Denmark. *JIRD*, 7, pp. 414-443.
- Breuning, M., Bredehoft, J. & Walton, E. (2005). Promise and Performance: An Evaluation of Journals in International Relations. *International Studies Perspectives*, 6, pp. 447-461
- Bueger, C. (2012). From epistemology to practice: a sociologia of Science for IR. *JIRD*, 15, 97-109.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: Na Agenda For Security Studies in the Post-Cold War*. Lynne Rienner Publishers. Estados Unidos.
- Buzan, B. & Waever, O. (2009). 'Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory', *Review of International Studies*, 35(2): 253-276.
- Carvalho, B., Leira, H., & Hobson, J. (march de 2011). The Big Bangs of IR: The Myths That Your Teachers Still Tell You About 1648 and 1919. *Millenium*, 39, 735-758.
- Carr, Edward. (1946 [1939]). *The twenty years' crisis: 1919-1939: An introduction to the study of international relations*. London: MacMillan Press.
- Chernoff, F. (2007). *Theory and Metatheory in International Relations: concepts and contending accounts*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cohen, A. (2018). Pierre Bourdieu and International Relations. In M. Thomas, & J. J. Sallaz, *The Oxford Handbook of Pierre Bourdieu* (pp. 202-245). Oxford University Press.
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. , 1981., 10(2), 136-155.
- Crane, D. (1967, Nov.), The Gatekeepers of Science: Some Factors Affecting the Selection of

Articles for Scientific Journals. *The American Sociologist*, 2(4), 195-201.

- Deciancio, M. (2016, julio-diciembre). La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en la historia del campo de las Relaciones Internacionales argentinas. *Revista de Historia del Derecho*(52), pp. 31-63.
- Deciancio, M. (2017). La construcción del campo de las Relaciones Internacionales argentinas: contribuciones desde la Geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), pp. 179-205.
- Deciancio, M. (julio-diciembre de 2016). La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en la historia del campo de las Relaciones Internacionales argentinas. *Revista de Historia del Derecho*(52), págs. 31-63.
- Deutsch, K. W. (1957). *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*, Garden City, NY: Doubleday;
- Duroselle, Jean-Baptiste. (2000). Capítulo 1: O estrangeiro. In Duroselle, Jean-Baptiste (2000, *Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais*. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de Sequeira Magalhães, Brasília: Edunb, 2000; 483 p. Coleção Relações Internacionais.
- Epstein, C. (2013). Norms. In R. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 165-179). New York/London: Routledge.
- Foucault, M. (1999). *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas* (8ª ed.). São Paulo: Martin Fontes.
- Foucault, M. (2008), *A arqueologia do saber* (7ª ed.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Fraser, N. (1995). Pragmatism, Feminism, and the Linguistic Turn', in Benhabib, S. et al. (eds.) *Feminist Contentions: A Philosophical Exchange*, New York: Routledge.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical Reflection on the 'Postsocialist' Condition*, New York: Routledge.
- Freire, L. G. (2013). The potential and the pitfalls of metatheory in IR. *Estudos Internacionais*, 1(2);
- Guilhot, N. (2011). The realist Gambit: Postwar American Political Science and the Birth of IR Theory. In N. (. Guilhot, *The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference of Theory*. New York: Columbia University Press.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hagmann, J. & Biersteker, T. J. (2012). Beyond the published discipline: Toward a critical pedagogy of international studies. *EJIR*, pp. 1-25.
- Hoffman, S. (1977). An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, 106, n. 3, summer 1977, pp. 41-60.
- Hobson, J. M. (2012). *The Eurocentric conception of world politics: Western international theory, 1760-2010*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inayatullah, N. & Blaney, D. L. (2004). International Relations and the Problem of Difference.

New York: Routledge

- Jackson, P. (2008). Pierre Bourdieu, the “Cultural Turn” and the practice of international history. *Review of International Studies*, 24(1), pp. 155-1881.
- Katzenstein, P. (ed.) (1996). *The Culture of National Security*, New York: Columbia University Press;
- Kratochwil, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kreimer, P. (1993, diciembre). Publicar y castigar. El paper como problema y la dinámica de los campos científicos. *Redes*, V(12), pp. 51-73.
- Kristensen, P. (2013). Revisiting the "American Social Science" - Mapping the Geography of International Relations. *International Studies Perspective*, pp. 1-24.
- Kuhn, T. (1998). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Kurki, M., & Wight, C. (2013). International Relations and Social Science. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 14-35). UK: Oxford University Press.
- Lakatos, I. (1978). *The methodology of scientific research programmes*. Philosophical Papers, Vol. 1. Cambridge: Cambridge University.
- Lapid, Y. (1989). The Third Debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era. *International Studies Quarterly*, 33(3), pp. 235-254.
- Laudan, L. (1978). *Progress and its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Leander, A. (2006). *The 'Realpolitik of Reason': Thinking International Relations through Fields, Habitus and Practice*. University of Southern Denmark, Department of Intercultural Communication and Management. Copenhagen Business School.
- Mannheim, K. (1954). *Ideology and utopia: an introduction to the sociology of knowledge*. London: Routledge & Keagan Paul Ltd.
- Mérand, F. & Forget, A. (2013). Strategy. In R. Adler-Nisser, *Bourdieu in International Relations Rethinking key concepts in IR* (pp. 93-114). New York/London: Routledge.
- Morgenthau, H. ([1948] 1956). *Politics Among Nations*, 2nd edn, New York: Alfred A. Knopf.
- Onuf, Nicholas G. (1989) *The World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Parmar, I. (2011). American Hegemony, the Rockefeller Foundation, and the Rise of Academic International relations in the United States. In N. Guilhot, *The Invention of International Relations Theory: Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference of Theory*. New York: Columbia University Press.
- Popper, K. (1993). *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix.
- Pouliot, V. (2010). *International Security in Practice. The Politics of NATO–Russia Diplomacy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Pouliot, V., & Mérand, F. (2012). Bourdieu's concepts. In R. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 24-44). London/New York: Routledge.
- Ruggie, J. G. (1983). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In Stephen D. Krasner (ed.) *International Regimes*, pp. 195-232. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.
- Sarlo, B. (1992). Intelectuales y revistas: razones de una práctica. América: Cahiers du CRIC-CAL(9-10), pp. 9-16.
- Sarthou, N. F. (2011). *El campo científico y las revistas: el campo de Relaciones Internacionales en Argentina y la Revista Desarrollo Económico* (Tesis de Maestría). (D. d. Taborga, Ed.) Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Humanidades. Maestría en Estudios Latinoamericanos. Retrieved from Disponible en el Repositorio Institucional de la UNSAM (TMAG ESHUM 2011 SNF)
- Sarthou, N. (Jul-diez de 2012). Las revistas científicas de Ciencias Sociales: un acercamiento a la legitimación en el campo científico de las relaciones internacionales en Argentina (1958-1990). *Revista Brasileira de História da Ciência*, 5(2), págs. 296-314.
- Schelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schmidt, B. C. (1998). *The political discourse of anarchy: a disciplinary history of International Relations*. Albany: Suny.
- Singer, D.J. (1961). 'The Level-of-Analysis Problem in International Relations'. *World Politics* 14(1): 77-92.
- Smith, S. (2002). The United States and the discipline of International Relations: "hegemonic country, hegemonic discipline". *International Studies Review*, Vol. 4, No. 2, International Relations and the New Inequality (Summer, 2002), pp. 67-85.
- Targa, L. G. (2017). Elementos para uma Sociologia das Relações Internacionais: o campo dos diplomatas e o Estado como metacampo. *PLURAL*, 2, pp. 65-85.
- Tickner, A. B. (2002). *Los estudios internacionales en América latina: ¿subordinación o pensamiento emancipatorio?* (C. D. Universidade de los Andes, Ed.) Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Tickner, A. B. & Wæver, O. (2009). *International Relations Scholarship around the world*. Routledge.
- Tickner, A. B. (2013). Core, periphery and (neo)imperialist International Relations. *EJIR*, 19(3), págs. 627-646.
- Turton, H. L. (2016). *International relations and American dominance: a diverse discipline*. New York: Routledge.
- Wæver, O. (1998, september), The sociology of a not so international discipline. *International Organization*, 52(04), pp. 687-727.
- Walker, R.B.J. (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Waltz, K. N. (2010). *Theory of International Politics*. Waveland Press.
- Weber, M. (1997), *Sociologia*. São Paulo: Editora Ática.
- Weber, M. (2004). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 3 ed. Brasília: São Paulo: Ed. UnB; Imprensa Oficial, 2004.
- Wendt, A. (1987). 'The Agent–Structure Problem in International Relations Theory'. *International Organization*, 41(3): 335–370.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2): 391–425.
- Wendt, A. (2014). *Teoria Social da Política Internacional*. Rio de Janeiro: Editora Apicuri.
- Wight, C. (2006). *Agents and Structures in International Relations Theory: Politics as Ontology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wight, Martin. (1985). *A política de poder*. Tradução Carlos Sergio Duarte. Brasília, DF: Ed. UnB.
- Williams, M. C. (2013). Culture. In R. Adler-Nissen, *Bourdieu in International Relations: Rethinking key concepts in IR* (pp. 131-147). New York/Lond: Routledge.
- Yoels, W. C. (1974, Spring). The Structure of Scientific Fields and the Allocation of Editorships on Scientific Journals: Some Observations on the Politics of Knowledge. *The Sociological Quarterly*, 15(2), 264-276
- Zehfuss, M. (2001). Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison. *European Journal of International Relations*, Volume: 7 issue: 3, page(s): 315-348



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente) por la CoNEAU
(Comisión Nacional de Acreditación Universitaria)

maestria@iri.edu.ar

Doctorado en Relaciones Internacionales

doctoradoiri@iri.edu.ar

Acreditado y Categorizado A por la CoNEAU (Comisión Nacional
de Acreditación Universitaria) según resoluciones N° 286/10 y
N°988/15 respectivamente

Abierta la inscripción

Secretaría de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
48 N° 539 La Plata / Tel: 0221 4240560



[@iriunlp](https://twitter.com/iriunlp)



[iri_unlp](https://www.instagram.com/iri_unlp)

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP

O Brasil na crise das ilhas Chincha: a atuação diplomática de Francisco de Varnhagen (1864-1866)¹

Brasil en la crisis de las islas Chincha: la actuación diplomática de Francisco de Varnhagen (1864-1866)

Brazil in the Chincha islands crisis: Francisco de Varnhagen's diplomatic performance (1864-1866)

José Augusto Ribas Miranda²

Resumo: Este artigo analisa a atuação do diplomata brasileiro Francisco Adolfo de Varnhagen durante a crise das ilhas Chincha, que colocou Espanha contra Peru, Chile, Equador e Bolívia entre os anos de 1864 e 1866. A atuação de Varnhagen demonstra o posicionamento dúbio da chancelaria brasileira ante a conflitos entre vizinhos sul-americanos e potências europeias, ilustrando as inseguranças da política externa brasileira entre a Europa e a América. Varnhagen contrariou as disposições essencialmente neutras do Itamaraty, soltando notas de apoio aos vizinhos sul-americanos, e foi repreendido por isso. O artigo lança mão de extensa documentação diplomática brasileira e fornece novas perspectivas para entender este conflito importante na historiografia peruana, chilena e espanhola.

Palavras Chave: Diplomacia, América do Sul, Varnhagen, Política Externa.

Resumen: Este artículo analiza la participación del diplomático brasileño Francisco Adolfo de Varnhagen durante la crisis de las islas Chincha que enfrentó a España con Perú, Chile, Ecuador y Bolivia entre los años 1864-1866. La participación de Varnhagen da cuenta del dudoso posicionamiento de la cancillería brasileña frente a un conflicto que involucró países sudamericanos vecinos y potencias europeas, lo que ilustra las contradicciones de la política externa de Brasil en el ámbito de las relaciones diplomáticas que involucraban a Europa y América. Varnhagen contradijo las disposiciones de neutralidad dispuestas por Itamaraty, al enviar notas de apoyo a los vecinos sudamericanos, lo que le valió ser repreendido. El artículo recurre a la extensa documentación diplomática brasileña y ofrece nuevas perspectivas para entender un conflicto de gran importancia para la historiografía peruana, chilena y española.

Palabras clave: Diplomacia, América del Sur, Varnhagen, Política externa.

¹ Recibido 17/09/2019. Aceptado 23/10/2019.

² Doctor en História Iberoamericana por la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Brasil. Professor Assistente Ibmecc Business School - Rio de Janeiro- Brasil. joseribas50@hotmail.com

Abstract: This paper analyzes Brazilian diplomat Francisco Adolfo de Varnhagen's performance during the crisis on the Chincha islands, which entailed the confrontations between Spain and Peru, Chile, Ecuador and Bolivia from 1864 to 1866. Varnhagen's participation shows Brazil's Foreign Affairs Office's dubious position within a conflict involving neighboring South American countries and European powers, exemplifying the contradictions of Brazilian foreign policy in the field of diplomatic relations between Europe and America. Varnhagen went against the neutrality provisions set forth by Itamaraty, by sending support notes to the South American neighbors, which caused him to be reprimanded. This paper makes use of the vast number of Brazilian diplomatic documents and offers new perspectives to understand a very significant conflict for the Peruvian, Chilean and Spanish historiographies.

Key words: Diplomacy, South America, Varnhagen, Foreign policy.

Os diplomatas nestes longínquos países não podem eximir-se de ser zeladores da observância dos princípios do direito internacional; nem considerar-se autômatos alheios aos deveres da humanidade, e filantropia.³

Francisco Adolfo de Varnhagen, 1865.

Em 7 de abril de 1864, Francisco Adolfo de Varnhagen, então ministro residente do Império do Brasil para as repúblicas do Peru, Chile e Equador, dava ciência ao Rio de Janeiro das tensões em águas peruanas, com a presença de uma esquadra do reino de Espanha sob a liderança do general Luís Hernández Pinzón. Em 27 do mesmo mês, Varnhagen noticiava a ocupação das ilhas Chincha, do Peru, por parte da esquadra espanhola. Este episódio deflagrou um conflito que perdurou por dois anos (1865 a 1866) além de um ano de tensas negociações e delicados arranjos diplomáticos (1864).

O então ministro residente do Brasil nas repúblicas do Pacífico acompanhou de perto o desenrolar da crise. Varnhagen mudou-se de Lima para Santiago quando as tensões colocaram o Chile contra a Espanha em setembro de 1865, perplexo com o bombardeio de Valparaíso em 31 de março de 1866 e com o combate de Callao, no Peru, em dois de maio do mesmo ano. Assim, este artigo analisa a atuação de Varnhagen como representante brasileiro durante o episódio e as contradições entre as diretrizes do Ministério e do diplomata, assim como os resultados práticos para a política externa do Brasil na região. As disposições essencialmente neutras do governo imperial para a questão foram interpretadas pelo diplomata de modo diferente, rendendo-lhe críticas de seus superiores e de historiadores. Varnhagen atuou de modo coerente para a diplomacia do período, acompanhando as decisões dos corpos diplomáticos nas repúblicas, sendo esta participação, etiqueta do período e proceder corrente, reprovada pelo governo imperial.

³ Carta ao Ministro José Antônio Saraiva. Valparaíso, 30 de dezembro de 1862 (Varnhagen, 1961: p.304)

Este artigo irá apresentar o contexto geopolítico latino-americano no período da crise das ilhas Chíncha. Os medos de uma “monarquização” das repúblicas sul-americanas por potências europeias foi o pano de fundo para a formação de uma aliança quádrupla entre Peru, Chile, Bolívia e Equador ante aos ataques da marinha espanhola em 1864, em que a atuação do Brasil se deu de modo delicado devido ao seu modelo monárquico. É neste cenário de crises e atropelos diplomáticos que a atuação de Varnhagen ganha importância para a análise da lenta reorientação da política externa imperial, com maior atenção às Américas. Assim, a atuação de Varnhagen e os resultados obtidos por ele e pelo Império serão analisados por meio de três distintas fases do conflito, nomeadas pelos generais/almirantes espanhóis no encargo da esquadra: Fase (Luís Hernández) Pinzón: chegada da esquadra espanhola em águas peruanas e as primeiras desinteligências, culminando com a ocupação das ilhas Chíncha. Fase (José Manuel) Pareja: assinatura do tratado de paz entre Espanha e Peru, a subsequente revolução deste país e a entrada do Chile na crise. Fase (Casto) Méndez y Nuñez: declaração de guerra de Chile, Peru, Equador e Bolívia a Espanha, bombardeio do porto chileno de Valparaíso, combate no porto peruano de Callao e a retirada da esquadra espanhola.

Por fim, será realizado um balanço da atuação de Varnhagen, analisando as críticas à sua atuação e seu posicionamento ante a elas, utilizando o contexto do conflito e da diplomacia brasileira no período e a documentação produzida por sua legação para balizar a questão, demonstrando suas percepções de elementos importantes do conflito como as questões de prestígio, e a sua colaboração para a mudança na orientação da diplomacia brasileira.

1. A década de 1860 e as intervenções europeias nas Américas.

O raiar das independências na América Latina assistiu ao surgimento de dois modelos políticos distintos. Por um lado, a grande maioria das ex-colônias espanholas adotou o sistema republicano robustecido pelo exemplo bem-sucedido dos Estados Unidos, em uma variada gama de disposições locais. Por outro lado, a monarquia tropical brasileira despontou, carregando laços indelévels com sua ascendência lusa. Do surgimento das nações na América ibérica, Ansaldi (2003) destaca quatro correntes que orientaram a formação dos Estados pós-coloniais: repúblicas com notável descentralização e forte peso dos poderes locais (Peru, Grã-Colômbia, Equador); outras com a gradual erosão dos poderes locais em prol de um sistema centralizado e formalmente federalista (Argentina, México, Venezuela); outros com primazia inicial do poder central (Chile, Paraguai), além do modelo Brasileiro, que segundo o autor contou com um reforço gradual do poder central por causa e apesar do reforço dos poderes locais em uma fórmula sutil e equilibrada entre um e outro (Ansaldi 2003: p.419).

O espectro político antagônico, Repúblicas e Monarquias, encontrou nas Américas um amplo espaço de experiências. A guerra civil nos Estados Unidos (1861-1865) promoveu um lapso de ação da Doutrina Monroe no continente americano, permitindo espaços de ações para as monarquias europeias. Não que a doutrina fosse absoluta em fechar o continente americano às intervenções externas, mas a ausência de um dos principais atores apresentou-se convidativa para um novo cenário político protagonizado na década de 1860.

Neste período, diversos episódios conflitantes descortinaram esta tensão, criando um quadro de solidariedade entre os espíritos republicanos nas nações hispânicas, e um certo isolamento diplomático da monarquia brasileira. As acusações de “monarquizaçãõ” feitas contra o Império do Brasil povoavam o imaginário das repúblicas vizinhas, bem como o temor de uma aliança anti-império, que delineava um cenário complexo nas relações inter-americanas, opondo o modelo monárquico-luso-escravista aos diversos modelos hispano-republicanos (Santos, 2004).

Anteriores à invasão espanhola às ilhas Chincha, dois episódios marcaram a década de 1860 e exaltaram os ânimos das repúblicas latino-americanas ante a um possível projeto de derrubada do modelo republicano. Estes episódios funcionaram como mote para os debates sobre segurança internacional travados na Conferência de Lima de 1864 bem como para a ação conjunta das repúblicas sul-americanas ante à invasão de uma monarquia europeia em águas americanas.

O primeiro episódio foi a temporária anexação de Santo Domingo (atual República Dominicana) à Espanha em 1861. Separado do Haiti em 1844, Santo Domingo amargou 16 anos de guerras civis e negociações com gabinetes europeu e norte-americano. Após flertar com um protetorado francês sobre a ilha em 1846, então presidente Buenaventura Baéz negociou novamente, dessa vez com os Estados Unidos, por uma anexação em 1853. Após um golpe executado por correligionários pró Espanha, o novo presidente Pedro Santana negociou com o gabinete conservador espanhol de Isabel II uma anexação ao império esperando integrar a burocracia imperial como governador. Com apoio logístico dos governadores de Cuba e Porto Rico, Santo Domingo foi anexado em 1861.

Os quatro anos de anexação ao Império espanhol foram de intensas guerrilhas e gastos excessivos pela coroa. O estado deplorável dos campos e florestas dominicanas, aliados à população esparsa e pouco engajada em atividades exportadoras transformou Santo Domingo em um lamaçal político e fiscal. Em jogo, o prestígio da monarquia espanhola ante as constantes disputas imperiais europeias. Em 1864, após três governadores coloniais e nove mil baixas, a Espanha cedeu e Santo Domingo voltou ao status de nação independente. (Eller, 2017)

O segundo episódio foi a intervenção do consórcio entre Inglaterra Espanha e França no México em 1861 com a conseguinte implantação do Habsburgo Maximiliano II como Imperador mexicano. Como *casus belli*, o consórcio afirmava legítima a intervenção tendo em vista as dívidas não pagas pelo governo mexicano desde as lutas da independência. Aproveitando a instabilidade durante as guerras civis sob o governo de Benito Juárez, os exércitos franceses de Napoleão III invadiram o país em outubro de 1861.

Maximiliano, príncipe austríaco da casa dos Habsburgo assumiu o poder, constituindo um Império em 10 de abril de 1864. Maximiliano tentou atrair o apoio dos liberais, encestando uma série de reformas e constituindo seu gabinete exclusivamente com estes. Entretanto, o apoio que esperava com suas medidas liberalizantes não se concretizou. O apelo patriótico, até mesmo entre os conservadores, não permitiu o assentamento da instituição monárquica (Banzat, 1991: p.142), e o Império Mexicano fiava-se apenas na ocupação militar francesa. Em 1866 Napoleão III retira suas tropas do território mexicano, deixando Maximiliano à sua própria sorte. De fato, o príncipe Habsburgo seria executado em 19 de junho de 1867, como representado no quadro “*A Execução de Maximiliano*” de Édouard Manet (1867).

Estes episódios deram o tom da geopolítica sul-americana da década de 1860. As intervenções europeias, percebidas também como monárquicas, motivaram a união das repúblicas sul-americanas no episódio das ilhas Chíncha e colocaram o Império do Brasil em posição difícil. O príncipe Maximiliano era primo de D. Pedro II, Imperador do Brasil, e as disposições neutras do Império durante a intervenção no México tampouco agradaram seus vizinhos republicanos. Assim, a atuação de Varnhagen durante o conflito entre Espanha e a quadrupla aliança enfrentou problemas de identificação institucional que, por vezes, colocou o próprio diplomata contra as disposições da chancelaria no Rio de Janeiro.

As próximas seções abordarão a crise das ilhas Chíncha e como Varnhagen e a chancelaria brasileira lidaram com esse delicado momento político sul-americano, lançando mão de fontes diplomáticas brasileiras, bem como de documentos da marinha espanhola e da imprensa peruana e chilena. Ao final, a atuação de Varnhagen será discutida para um balanço da política externa brasileira para as repúblicas do Pacífico.

2. Fase Pinzón.

Em 1862 Isabel II, rainha de Espanha, aprovou o envio de uma expedição científica às águas do Pacífico. A frota naval composta por duas fragatas e duas galeotas era encarregada de conduzir uma expedição de cientistas pela costa sul-americana, capitaneada pelo general D. Luis Hernández Pinzón.⁴ A presença de embarcações militares coadunava com outros propósitos do governo espanhol, dentre eles fazer-se presente nas águas do Pacífico, com sua recente e poderosa esquadra naval, adquirida entre os anos de 1840 e 1860 no intuito de exibir prestígio e prestar apoio a súditos espanhóis nas repúblicas hispano-americanas (Rodríguez 2003: 22–23)

A expedição científica espanhola suscita controvérsias na historiografia espanhola e peruana. Autores como Pedro de Novo y Colson (1882) e José Garcia Martinez (1987/1990) percebem a expedição como fundamentalmente científica, algo corrente entre os impérios europeus do século XIX como demonstração de prestígio.⁵ Já autores peruanos como Jorge Basadre (1998) e Juan del Campo Rodríguez (2003) colocam a expedição como uma desculpa espanhola para perfilar sua recente e poderosa frota naval pelas ex-colônias, buscando uma reinserção de Espanha no cenário americano, como ocorrido em Santo Domingo em 1861 e em México em 1864. De todo modo, a esquadra espanhola de fato desencadeou uma série de eventos internacionais, acidentalmente ou não.

A presença da esquadra espanhola nas águas do Pacífico deu-se alguns meses após um episódio violento entre súditos espanhóis, contratados para trabalhar na fazenda algodoeira de Talambo, no Peru, e os donos da fazenda, peruanos. *A Riña de Talambo*

⁴ A esquadra era formada pelas fragatas *Resolución* e *Triunfo* e pelas galeotas *Vencedora* e *Covadonga*. A expedição científica era composta por um geólogo, um entomólogo, dois zoólogos, um botânico e um etnólogo/antropólogo (Colson 1882: p.89)

⁵ Pedro de Novo y Colson (1846-1931), historiador e tenente de navio da marinha espanhola, escreveu uma apologética e importante obra sobre o conflito entre Espanha e as Repúblicas do Pacífico. Sua *Historia de la Guerra de la España en el Pacífico* foi publicada em 1882, quase contemporânea ao conflito, contendo informações técnicas, listagens, cópias de documentos e impressões fundamentais para o estudo do episódio.

desembocou em um delongado processo judicial que contou com a interpelação da esquadra espanhola, presente na região às voltas com seu comitê científico.⁶

Com a chegada da esquadra de Pinzón ao porto de Callao em março de 1864, as notícias de Talambo alcançaram o general espanhol. No mesmo mês desembarcava também Eusébio Salazar y Mazarredo, ex-deputado das cortes espanholas e recém-nomeado ministro plenipotenciário de Espanha para a Bolívia. Salazar y Mazarredo protagonizou o estopim da crise, sendo condenado em unísono pela historiografia de ambas as partes do conflito.⁷

O Peru ainda não possuía sua independência formalmente reconhecida pela Espanha e por isso Salazar y Mazarredo fora enviado à república com o título de *Comisario Especial Extraordinario* (Basadre, 1998: 1022). Todavia, esta nomeação causara consternações ante ao gabinete peruano, devido a este título ser utilizado para enviados espanhóis em suas colônias. A isto o diplomata brasileiro João Duarte da Ponte Ribeiro, substituindo Varnhagen temporariamente em Lima,⁸ relatava ao Império em 27 de abril de 1864:

Efetivamente o Sr Ribeyro designou o dia 30 daquele mês para o reconhecimento solene do Sr. Salazar e Mazarredo e só então viu que este não trazia caráter diplomático, mas sim o de Comissário especial Extraordinário, títulos que o Governo espanhol dá aos agentes que envia às suas colônias.⁹

Segundo Basadre, Colson e Rodriguez, as instruções de Salazar y Mazarredo eram de interceder pelos súditos de maneira pacífica, resguardando o uso da força somente para casos extremos. Entretanto, a recusa do governo peruano em recebê-lo com um título destinado a agentes coloniais levou o comissário espanhol a reunir-se com Pinzón a bordo da fragata *Resolución* afirmando que possuía ordens para a utilização da força, e recomendou o apresamento das ilhas Chincha, então grande produtora de guano.¹⁰

A historiografia do episódio aponta como motivos de Salazar y Mazarredo para o apresamento das ilhas Chincha um antigo sonho em adquirir recursos suficientes para a compra de Gibraltar, então de posse do Reino Unido, motivo de desprestígio para a Coroa

⁶ O episódio da *Riña de Talambo*, ocorrido em 4 de agosto de 1863 na província peruana de Chiclayo, teve seu desfecho com quatro espanhóis e um peruano mortos. O processo correu por um ano nos tribunais peruanos com a absolvição do dono da propriedade e a subsequente intervenção diplomática do enviado espanhol, Salazar y Mazarredo e da esquadra espanhola comandada por Pinzón (Colson, 1882: 138; Rodriguez, 2003: 51) e (Basadre, 1998: 1024).

⁷ Basadre relata que Salazar y Mazarredo era caracterizado como “enfermizo, epiléptico, locuaz, entrometido...” (Basadre, 1998: 1025); Colson também culpa o enviado espanhol, dizendo que enganara Pinzón, e que em inícios da crise era “el único hombre que habia jurado encender la guerra” (Colson, 1882: 187).

⁸ Varnhagen encontrava-se em Santiago em arranjos de seu casamento com a chilena D. Carmen Ovalle y Vicuña como justificado em ofício de 12 de Abril de 1864. Cf. Ofício de 12/04/1864, de João Duarte da Ponte Ribeiro ao sr. Francisco Xavier Paes Barreto. *Missão Varnhagen nas repúblicas do pacífico 1863-1867*, Vol I, Rio de Janeiro: FUNAG, 2005, p.116. A Partir de Agora *Missão Varnhagen*.

⁹ Ofício de 27/04/1864, de João Duarte da Ponte Ribeiro ao sr. Francisco Xavier Paes Barreto. *Missão Varnhagen*, Vol I, p. 119.

¹⁰ O guano, excremento de aves marinhas, era utilizado como fertilizante natural na produção agrícola. Configurava como motor da riqueza peruana entre as décadas de 1840 e 1870, correspondendo a mais de 50% das exportações do Peru na década de 1860. Conferir (Tantaleán, 2011)

espanhola. (Basadre, 1998, p. 1027; Colson, 1882, p. 187–188; Rodriguez, 2003, p. 59). Apesar de munido com instruções de uso da força apenas como último recurso, o comissário espanhol ocultara tais desígnios do general Pinzón, conduzindo-o ao aprisionamento das ilhas Chíncha, mantendo reféns os 200 soldados peruanos em guarda do arquipélago.

Assim, Duarte da Ponte Ribeiro noticiava em ofício ao Rio de Janeiro a tomada das ilhas Chíncha em 14 de abril de 1864,¹¹ deflagrando uma crise e subsequente conflito que perduraria até 1866.

Em 16 de abril de 1864, Pinzón e Salazar y Mazarredo enviaram uma circular ao governo peruano reivindicando a posse das ilhas Chíncha como direito de represália aos maus-tratos sofridos pelos súditos espanhóis em Talambo. Anuía que, pela Espanha não ter reconhecido a independência formal do Peru, as ilhas guaneiras poderiam ser reivindicadas, como havia feito Reino Unido com as ilhas africanas de Fernando Pó, Annobon e Corisco.¹²

A utilização do termo “reivindicação” soou pesado aos governos peruano e chileno. O medo, ou ao menos o discurso de medo, de recolonização por parte das repúblicas do Pacífico tornou a negociação mais tensa e irresoluta. Colson, apesar de aprovar a questão reivindicativa, alertou para o fatal erro de Pinzón e Salazar y Mazarredo, que tocara fundo nas susceptibilidades peruano-chilenas:

¿Pero se hizo bien en emplear la palabra *reivindicación*? Fue la más grande de las imprudencias, el más inconcebible de los disparates; pues aunque alardear de un derecho no debiera encerrar nunca tanto peligro, en las presentes circunstancias equivalía a herir de uno solo golpe todos los rostros americanos, á gritarles que en Santo Domingo y Méjico hicimos conatos de *reivindicación*; que debían disponerse para resistir a la España de Cortés y de Pizarro (Colson, 1882: 190).

Devido a sua temporária ausência de Lima, Varnhagen não pode participar da moção de repúdio à ocupação das ilhas Chíncha, realizada pelo corpo diplomático acreditado na capital, assinado pelos representantes dos Estados Unidos, Inglaterra, Havai, Bolívia e Chile.¹³ Noticiava ao Rio de Janeiro, em maio do ano corrente, que nutria simpatias pela causa peruana, tendo, porém, se eximido de participar de tal moção devido à sua viagem à Santiago:

Nem as minhas convicções, nem as conveniências do serviço em relação ao necessário prestígio da Legação Imperial nesta República, me aconselhavam a deixar de testemunhar as minhas simpatias pela nação débil que conquistou sua independência e foi agora menos nobremente atacada por forças da antiga Metrópole.

Pela minha parte dou graças à Providência o ter-me dado motivos para demorar um mês mais do que pensava o meu regresso a esta Capital,

¹¹ Ofício de 27/04/1864, de João Duarte da Ponte Ribeiro ao sr. Francisco Xavier Paes Barreto. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 119.

¹² *Idem*, 122-123.

¹³ *Idem*, 124-125.

conseguindo com isso o ter-me visto desobrigado de recusar envolver-me em um negócio que aliás tanto desprestigiou os que nele tiveram parte.¹⁴

Ainda em junho o Ministro dos Negócios Estrangeiros João Pedro Dias Vieira instruiu Varnhagen a oferecer os bons ofícios, e apoio moral à causa americana, caso as disposições de Pinzón e Salazar y Mazarredo não fossem endossadas pela Coroa espanhola.¹⁵ O governo de Madri não havia recomendado a invasão das ilhas, apenas a utilização de força como *último* recurso. A ação de Pinzón, sob as instruções de Salazar y Mazarredo, pegaram o governo espanhol de surpresa. A atitude do comissário fora desaprovada pelo novo primeiro ministro espanhol José Maria Narváez, que o destituiu do cargo, tendo regressado à Espanha ainda em maio (Rodríguez, 2003: 67)

Assim, a reação pró-Peru tomada pelo governo imperial encontrava explicação na medida em que as disposições da esquadra não eram as mesmas do governo. Deste modo, a manifestação de simpatia de Varnhagen e o posicionamento inicial do Rio de Janeiro não suscitariam constrangimentos no governo espanhol.

Todavia, ao regressar à Espanha, Salazar y Mazarredo acusara o governo peruano de tentativa de assassinato durante sua viagem, tornando a situação, que então acenava para um arranjo, mais turbulenta. Com as novas notícias, a Coroa espanhola passara a endossar as ações de Pinzón, culminando com o envio de mais três embarcações para o reforço da esquadra do Pacífico (Colson, 1882, p. 202).

Com o endosso do governo espanhol, o tom do governo imperial também mudara. Passara agora a declarar-se neutro e a oferecer os bons ofícios no intuito colaborar com o fim da desinteligência, como exposto no relatório do Ministério dos Negócios Estrangeiros relativo ao ano de 1864:

Como resposta limitou-se também o governo imperial a declarar que sinceramente lamentava os factos em questão, e fazia votos para que cessassem quanto antes a bem da paz e do progresso da civilização os motivos, que tinham vindo perturbar as relações de amizade existentes entre o Peru e a Espanha.¹⁶

Santos, (2002) afirma que o Brasil adotou uma postura neutra durante todo o conflito, porém deixou de observar as primeiras reações em favor do Peru, devido aos atos dos representantes espanhóis ferirem o decoro político internacional por não apresentarem endosso do governo. Assim, com as disposições claras, pôde o governo manifestar sua neutralidade de maneira oficial.

¹⁴ Ofício de 27/05/1864, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. João Pedro Dias Vieira. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 128-129.

¹⁵ Despacho de 07/06/1864, de João Pedro Dias Vieira ao sr. Francisco Adolfo de Varnhagen. *Missão Varnhagen*, Vol I, p. 263-264.

¹⁶Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros. 1865, p.38.

Em dezembro de 1864 o general Pinzón fora substituído pelo almirante José Manuel Pareja, que passaria a conduzir as negociações da esquadra espanhola, sendo nomeado ministro plenipotenciário de Espanha para o Pacífico (Colson, 1882: 245).

As observações de Varnhagen foram importantes para a compreensão das forças profundas subjacentes no episódio. Além das questões pessoais e de honra, o diplomata brasileiro apercebia-se da escalada de hostilidades no Pacífico devido à tentação de um apresamento tão fácil das desguarnecidas ilhas guaneiras:

Para mim é, entretanto, fora de dúvida que Pinzón e Mazarredo se deixaram arrastar pelos instintos de vingança contra o gabinete de Lima, e especialmente contra o Ministro Ribeiro, de que se achava possuído o Encarregado de França Lesseps, que a seu bel prazer soube manejar ambos. Também p.^a o meu espírito é fora de toda a dúvida que os comissários espanhóis não pensaram nunca em provocar a seu país uma luta duradoura e só sim aproveitar-se da surpresa e desconcerto em que imaginaram colocar o Peru, no momento de priva-lo do seu tesouro, na ansiedade de reaver este, submeter-se a todas as exigências;¹⁷

Esta percepção do apresamento fácil de tão rendoso recurso como arma de negociação coadunaria com os já citados objetivos de Salazar y Mazarredo, em adquirir meios suficientes para readquirir Gibraltar para a Espanha e com as ações espanholas no plano internacional durante o período de Isabel II.

A invasão das ilhas Chinha estava inserida em um cenário de reaquisição de prestígio do reino de Espanha, iniciado na década de 1840. A construção de uma grande e moderna frota naval sob o reinado de Isabel II permitiu ao reino impor sua presença em terras distantes, ao mais clássico estilo da política canhoneira oitocentista. Intervira no Marrocos e Venezuela em 1859, conseguindo concessões duras por meio de tratados desiguais (Pereira, 2010), além da intervenção no México em 1864 para garantir o pagamento de débitos, e de sua presença reforçada no Caribe, com a reanexação de Santo Domingo, como descreveu o espanhol Colson de que “debieran apercibirce los dominicanos de que en España se nubla a menudo la sensatez, cuando insistieron y al fin lograron a principios de 1861 el que les fuera aceptada la suspirada anexación.” (Colson, 1882, p. 67)

A escalada das hostilidades, partindo da posse desautorizada das ilhas Chinha por Pinzón até a mudança no tom das conversações, com o envio do almirante Pareja fora acompanhada por Varnhagen. Em ofício de quatro de junho de 1864 ele noticiava ao Rio de Janeiro:

A plebe ocupa-se em escrever e ler comunicados nos jornais contra o Almirante Pinzón, os literatos em publicar versos contra a Espanha, os políticos noveleiros em assoalhar boatos de mudança no Ministério, e todos creem que, sem expor-se a grandes perigos, as ilhas Chinha hão de volver ao

¹⁷ Ofício de 22/08/1864, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. João Pedro Dias Vieira. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 153.

domínio da República.¹⁸

Em setembro Varnhagen já percebia o endurecimento nas negociações, prevendo maiores hostilidades:

A questão hipano-peruana não adianta um passo: porém a Espanha acha-se metida em outras dificuldades. *E provavelmente só anela a que se lhe apresente uma ponte fácil para poder passar sem desonra.* A notícia de que o Chile também se armara e comprava na Europa barcos de guerra produziu na Granja grande sensação.¹⁹

O ministro brasileiro estava ciente também das questões subjetivas envolvidas no conflito: a honra e o prestígio nas exigências de Pinzón e na resistência peruana em negociar, apesar de não constituírem a pedra angular da querela, davam o tom do desarranjo. Raymond Aron em *Paz e Guerra entre as Nações* (2002) analisa as questões de glória e prestígio nas relações internacionais, que poderiam tomar grandes proporções. Expondo a presença do fator de prestígio Aron afirma:

Dir-se-á talvez que a glória é apenas um outro nome ou um aspecto da potência reconhecida pelos outros, cuja fama se alastra pelo mundo. Num certo sentido, esta objeção é válida, e os três objetivos que mencionamos podem ser reduzidos a dois: ou as unidades políticas buscam segurança e força, ou procuram ser respeitadas, impondo sua vontade e recolhendo os louros que cabem ao vencedor. Um desses objetivos seria material (força); o outro seria moral, inseparável do diálogo humano - definível pela grandeza, consagrado pela vitória e a sujeição do inimigo (Aron, 2002: 130).

A questão do prestígio apresentava-se não somente pelos comissários espanhóis ou ministros peruanos, mas era parte importante também na relação entre os Estados, e o percurso espanhol durante o reinado de Isabel II juntamente com os argumentos utilizados pelos negociadores corroboram com esta perspectiva. Não é ignorável que os arranjos entre Espanha e Peru ao longo da crise deixaram de ser firmados duas vezes por se discutir quem soaria os primeiros *cañonazos* de salve-bandeira.²⁰

Varnhagen perdera as esperanças em qualquer espécie de mediação por parte do Brasil, notando que o conflito tomara proporções irremediáveis:

A questão deste país com a Espanha segue no mesmo estado. Devo porem informar a V.Ex^a que começo a perder a esperança de que possa ser

¹⁸ Ofício de 04/06/1864, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. João Pedro Dias Vieira. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 136.

¹⁹ Idem, p.178. Grifos meus.

²⁰ Os *cañonazos*, tiros de canhão de função simbólica, compunham parte da etiqueta das marinhas no século XIX como demonstração de respeito à dignidade nacional entre as embarcações representantes dos governos.

proficua qualquer mediação estranha se Ella não for acompanhada de alguma indicação habilmente insinuada ao Gabinete de Madrid [...]²¹

A mudança das disposições do gabinete espanhol- da reprovação ao apoio- às ações da esquadra no pacífico podem ser analisadas à luz da eficácia dos grupos reais de decisão,²² trabalhados por Jean-Baptiste Duroselle (2000). Para o autor francês, as decisões em política internacional estão atreladas aos grupos reais. Como no caso da crise das ilhas Chinha, as decisões espanholas partiram de um grupo real composto por Pinzón e Salazar y Mazarredo, e foram endossadas por outro grupo, o gabinete de Madri. Aí está em jogo, para a tomada de decisão, o conjunto de valores subjacente às vivências e experiências de tais grupos reais, em que se formula uma concepção de interesse nacional, como afirma o autor:

O chefe, sendo uma única pessoa (o caso é mais complicado quando se trata de um pequeno grupo), tem uma certa concepção de interesse nacional, ligada à sua própria escala de valores. Ele deduz os objetivos ideais que deseja alcançar e, desses objetivos ideais, em função do “resto”, ele tirará os objetivos acessíveis. Tudo isso, evidentemente, está ligado à sua personalidade consciente e até mesmo inconsciente (Duroselle, 2000: 232–233)

As questões de honra e glória, de que fala Aron, por parte dos enviados espanhóis, e as questões do prestígio da Coroa espanhola formavam a rede de interesses nacionais e a hierarquia de valores da ação espanhola no Peru. Na base, as questões pecuniárias, como apresamento de tão valioso butim e possíveis recursos para a reaquisição de Gibraltar. Na superfície, as delicadas relações de honra e prestígio. Além dos possíveis benefícios econômicos que poderiam advir do apresamento das ilhas guaneiras, sua posse funcionava também como recurso argumentativo para vencer no debate pela glória da esquadra no Pacífico e do prestígio espanhol, em busca de ascensão no período isabelino.²³

As impressões de Varnhagen sobre o conflito contribuem, de forma significativa para a compreensão do conflito. Ele transitava entre os ditos grupos reais - espanhóis, peruanos e dele próprio, brasileiro - montando um quadro analítico das reações às negociações, desvelando motivos pecuniários subjacentes e os de prestígio e honra à superfície.

3. Fase Pareja

A substituição de Pinzón por Pareja em dezembro de 1864 foi acompanhada pelo endurecimento das negociações por parte de Madri e por mais três embarcações de guerra.

²¹ Ofício de 01/10/1864, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. João Pedro Dias Vieira. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 182.

²² Para seu estudo sobre as relações internacionais, Duroselle apresenta seu conceito de Grupos Reais. Seriam estes grupos “instituídos segundo a escolha e a preferência de seus membros”, como os grupos diretivos de um Estado ou, no caso deste estudo, da esquadra espanhola no pacífico, e deles emanariam as instancias reais na tomada de decisões. Conferir em (Duroselle, 2000).

²³ Colson afirma que nenhum benefício pecuniário foi angariado pela Espanha pela posse das ilhas Chinha, reforçando o argumento de que se as questões de prestígio também se constituíam relevantes para ambas as partes da querela (Colson, 1882: 191)

As questões de prestígio ocupavam então uma importante pauta nas reclamações, em uma tentativa de ofuscar aparentes interesses pecuniários e políticos, como encetados no Marrocos e Venezuela seis anos antes. O governo espanhol instruiu Pareja sobre os principais pontos da questão com o Peru:

V.E no ignora que el principal interés que tiene la cuestión pendiente entre España y el Perú es de honra y de dignidad nacional. Todas las demás cuestiones que atañen à derecho, ya del Estado, ya de particulares son de importancia secundaria ante la imprescindible de vindicar el honor ultrajado de nuestra bandera y de reconquistar el respeto debido à nuestro decoro[...] (Colson, 1882: 251)

No mesmo mês, o Congresso Americano em Lima buscava mediar a situação.²⁴ A nota enviada pelos ministros plenipotenciários em Lima compunha a segunda tentativa de um corpo diplomático nesse sentido. No manifesto, afirmavam ser a causa não somente peruana, mas americana, colocando um possível alinhamento dos Estados assinantes caso as hostilidades continuassem.²⁵ Varnhagen não tomou parte no abaixo assinado, utilizando argumentos “que foram bem aceitos, me deixando bem com este Governo [Peru]”,²⁶ além de ter argumentado que não estava oficialmente acreditado no Congresso Americano.

Pareja recusou negociar com o Congresso, afirmando ter instruções para tratar somente com o governo peruano. Varnhagen relatava que embora ambas as partes fossem afeitas a uma saída diplomática, a Espanha não aceitaria condições que considerasse humilhantes:

Sabe-se geralmente que o atual Gabinete se acha possuído dos melhores desejos para entrar em ajustes; mas não é dado a crer que se humilhe a passar pelas forças caudinas de aceitar, sem que sofram alguma modificação, as condições propostas em Junho pelo Ministro Pacheco ao Cônsul Moreira e rechaçadas por este governo.²⁷

Pareja enviou um *ultimatum* ao governo peruano, ameaçando com bombardeios à costa da república, caso as negociações não frutificassem. O presidente Pezet enviou o general Manuel Ignacio de Vivanco às ilhas Chincha para uma negociação derradeira. Foi então assinado em 27 de janeiro de 1865 o tratado Vivanco-Pareja e cessadas as hostilidades.

A repercussão negativa do tratado no Peru originou um movimento revolucionário na província de Arequipa, encabeçada pelo general Mariano Ignacio Prado. Prado alardeara as condições humilhantes impostas pelo tratado, concluindo que este somente formalizara a

²⁴ Em 1864 Lima sediou o Congresso Americano, reunindo Peru, Chile, Equador, Bolívia, Venezuela, Nova Granada e EL Salvador como países Signatários. Brasil e Argentina participaram como observadores. O Congresso deliberou sobre questões de segurança internacional, delimitação de fronteiras e conflitos como o recente entre Espanha e os signatários sul-americanos. Sobre as negociações do congresso conferir Miranda, 2013 capítulo três.

²⁵ Ofício de 18/02/1865, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. João Pedro Dias Vieira. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 357-364.

²⁶ *Idem*, p. 329.

²⁷ *Idem*, p. 230.

sujeição do Peru às pretensões espanholas (Rodríguez, 2003: 108) O Tratado Vivanco-Pareja previa a devolução das ilhas Chinha em favor do direito de reivindicação, o futuro reconhecimento do Peru pela Espanha com pagamento de dívidas oriundas das guerras de independência e mais um pagamento de três milhões de pesos à Espanha por gastos com a manutenção da esquadra no pacífico

Sobre a demanda por indenizações, Varnhagen relatava que apesar das questões de honra e dignidade nacional aparentemente ocupassem um primeiro plano, a quantia exigida por Pareja, inserida no tratado por sua iniciativa, sem respaldo oficial,²⁸ cobririam largamente os gastos realizados pela esquadra, não sem prejuízos à imagem da Espanha para suas ex-colônias:

§11.º Com esses três milhões não há dúvida que a Espanha materialmente ganhou muito mais do que os gastos que fez, ainda compreendendo o valor da fragata “Triunfo” que se incendiou; mas no entender de todos os homens sensatos, virá a perder muito, fazendo reviver os ódios do tempo da independência e a má vontade por parte destes povos, que já quase estavam extintos nos corações da geração nova. E com maior razão, quando hoje se deixa ver que o fito principal da Espanha a rechazar as mediações de algumas Nações amigas, era de obter uma grande reparação pecuniária que os seus agentes lhe haviam com razão pintando tão fácil de obter.²⁹

Enquanto a revolução se dava no Peru, o governo chileno havia declarado contrabando de guerra a venda de carvão às embarcações espanholas (Colson, 1882: 218). Este ato levou Pareja a enviar sua esquadra às águas chilenas, buscando reparações diplomáticas ante a quebra de neutralidade com tal declaração. As exigências consideradas humilhantes do tratado com o Peru levaram o Chile a tais hostilidades, temerosos de uma possível imposição destes termos para si. Com a frota estacionada no imenso litoral chileno-peruano, o carvão de pedra, essencial para a locomoção das fragatas a vapor, e os víveres para a tripulação seriam dificilmente adquiridos. Em setembro de 1865, Pareja declarou bloqueados os portos do Chile em represália às ações hostis, enviando um *ultimatum* com a exigência de um pedido formal de desculpas e 21 *cañonazos* de salve-bandeira. Em resposta, o Chile declarou guerra à Espanha (Burr, 1974: 97)

Varnhagen estava atento a essa movimentação. Em ofício de nove de setembro, antes da declaração oficial de guerra do Chile, previa que a reação chilena seria mais dura que a do Peru do presidente Pezet:

Como o Chile não se ressentia da principal causa das debilidades desta República; isto é, de ter o seu tesouro (as Chinchas) em uma ilha à mercê de

²⁸ Segundo Colson, Pareja incluiu a indenização no tratado contra as disposições do gabinete de Madri, que diziam que “No exigirá V.E indemnización alguna por los gastos de la expedición en el caso de que tengan las negociaciones un desenlace pacífico” (Colson, 1882: 259). A indenização foi um dos grandes motivos para o fracasso do tratado, que levaria à revolução de Arequipa com a mudança no governo peruano, a entrada formal do Chile na crise e a subsequente guerra. Uma aposta demasiadamente alta que o gabinete espanhol não previa mas teve de levar adiante.

²⁹ Ofício de 04/02/1865, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. João Pedro Dias Vieira. *Missão Varnhagen*, Vol I, p. 327.

qualquer esquadra, e como aí o carácter natural do povo é essencialmente belicoso e arrogante, não deixa de ser para recear que sobrevenha entre essa República e a Espanha uma questão muito mais grave e duradoura do que ultimamente saiu o Perú.³⁰

Varnhagen se mudou para o Chile no intuito acompanhar de perto o desencadear do conflito. Ao chegar em Valparaíso, em 7 de outubro, avistou a esquadra de Pareja em frente ao porto.³¹ Também relatou a reação do corpo diplomático acreditado no Chile, que buscou uma mediação para evitar o rompimento das relações. Acompanhando o corpo diplomático, Varnhagen enviara um ofício à Pareja lamentando o rompimento das relações para com o Chile. Protestava contra o bloqueio, alertando para os prejuízos sofridos por súditos brasileiros e de demais nações neutras. Também lembrava Pareja da dificuldade de se bloquearem os 31 portos do Chile com uma esquadra de dimensões moderadas.³²

A manifestação de Varnhagen foi recomendada e celebrada pelo decano do corpo diplomático em Santiago, cônsul americano Thomas Nelson. O ministro brasileiro juntou-se aos demais diplomatas de países também neutros como Itália, Prússia, Inglaterra, França em uma nota de protesto em finais de setembro. A nota, redigida pelo representante dos Estados Unidos, afirmava que o conflito não visava conquistas materiais, mas somente de honra, comumente resolvidas em mediações pacíficas. Também afirmava que a mesma nota seria enviada ao ministro das relações exteriores do Chile, Álvaro Covarrubias, no intuito de cessar as hostilidades.³³ Pareja recusou novamente qualquer tipo de mediação, afirmando que “[...] la nación que ha sido injuriada, que ha recibido ofensas del carácter de las hechas à España por Chile, no puede en manera alguna, sin comprometer su honra, sin menoscabar su dignidad, dejar de ser juez propio[...].”³⁴

A reação do governo imperial foi dura. Temendo uma quebra de neutralidade o ministro Saraiva admoestou severamente Varnhagen afirmando que se a nota não era hostil à Espanha, não deixava de ser favorável ao Chile. Em seguida advertia-o:

Estou certo de que V.S. compreende que o Representante do Brasil deve conservar-se em perfeita neutralidade enquanto o contrário não lhe é ordenado; mas os seus sentimentos particulares manifestaram-se, mau grado seu, em forma oficial. Por isso não me cabe a satisfação de dizer-lhe que é inteiramente aprovado seu procedimento.

Queira V.S. ter sempre presente esta recomendação.³⁵

³⁰ Ofício de 05/09/1865, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. José Antônio Saraiva. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 421.

³¹ Idem, 439.

³² Idem, 442.

³³ Idem, 450.

³⁴ Idem, 452.

³⁵ Despacho de 22/11/1865, de José Antônio Saraiva ao sr. Francisco Adolfo de Varnhagen. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 442.

Há uma série de questões envolvidas neste embate entre Varnhagen e o Ministério. 1- O Brasil encontrava-se em guerra contra o Paraguai e temia que a quebra de neutralidade pudesse gerar dificuldades na condução da campanha militar. 2- A nota de Varnhagen vazara nos jornais do Rio de Janeiro, provocando consternação com os representantes espanhóis no país³⁶ que pediram a demissão de Varnhagen.³⁷ 3- Uma vez interpretada a manifestação de Varnhagen como pró-Chile, isto iria contra a prática diplomática do Império, sensivelmente euro-orientada.³⁸ Ao colocar as impressões de Varnhagen como pessoais, o Ministério procurava se desvencilhar de tal manifesto, provavelmente levando em conta os laços de seu ministro com o Chile (Varnhagen era casado com uma nacional chilena) em que constantemente pedia para transferir-se de Lima para Santiago durante sua estada como ministro residente.

Varnhagen procurava trabalhar a imagem do Império nas repúblicas do Pacífico. Contando com o crédito pessoal acumulado em 11 anos de atuação na Espanha, ele se propôs a interpelar a questão na segurança da companhia de seus colegas do corpo diplomático. Entre outubro e novembro, mês em que recebeu a admoestação do ministro Saraiva, Varnhagen enviou recortes de jornais e declarações do ministro chileno Covarrubias exaltando suas ações, obrando por uma melhor imagem do país na região.³⁹ O Império estava em guerra no Prata, e os pedidos para a condução de uma diplomacia de neutralidade visavam o impedimento de uma eventual participação de terceiros no conflito.⁴⁰ Assim entendeu Varnhagen, e obrava para manter as relações para com repúblicas do Pacífico como recomendado: cordiais ao Brasil.

A atuação de Varnhagen acompanhou as declarações das nações mais importantes do mundo. Inglaterra, França, Itália e Estados Unidos em nota conjunta condenaram as ações de Pareja, oferecendo mediação. Varnhagen já havia se eximido da primeira nota de repúdio, em conjunto com as repúblicas sul-americanas contra Pinzón em abril de 1864. Também não participou da nota dos plenipotenciários acreditados no Congresso Americano – não por não ter tomado assento formalmente, uma vez que o enviado argentino, Domingos Faustino Sarmiento, também não tomara assento e assinou o manifesto. Ademais, em ambas as situações não havia uma declaração formal de guerra. Contra o Chile ele se manifestou, apoiado, e até mesmo ligeiramente pressionado, pelas conveniências diplomáticas de representantes de nações de tão grande calado político e naval. Novamente, as ações do diplomata brasileiro faziam sentido sob a perspectiva dos grupos reais de decisão ao não se furtrar de emitir apoio à causa americana.

³⁶ Carta ao Ministro José Antônio Saraiva, Valparaíso, 30 de dezembro de 1866 (Varnhagen, 1961: 303)

³⁷ Ofício de 14/04/1866, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. José Antônio Saraiva. *Missão Varnhagen* Vol II, Anexo II, p. 73.

³⁸ A orientação europeia é apresentada em Miranda (2013) e Santos (2004).

³⁹ Conferir a correspondência dos dias 23/10, 24/10, 14/11 e 24/11 de 1865 em que, sem saber ainda de sua admoestação, enviara os resultados positivos de sua interpelação junto ao corpo diplomático das nações neutras. *Missão Varnhagen* Vol I, p. 446-468.

⁴⁰ A historiografia brasileira aponta os esforços diplomáticos para a manutenção da neutralidade dos demais países da América do Sul no conflito. Conferir Bandeira (1998) e Doratioto (2002).

A ausência de protesto de Varnhagen, recomendada pelo governo imperial, nas notas de repúdio contra a agressão da esquadra espanhola no Peru colaborou para um crescente quadro de animosidades entre esta república e o Império. Desde a década de 1840, com o início das negociações sobre as fronteiras amazônicas, até finais da década de 1860, as relações entre Brasil e Peru erodiram constantemente, chegando a um rompimento em 1867, quando o próprio Varnhagen pediu seus passaportes para retornar ao Brasil (Santos, 2002: 109)

No caso chileno, apesar da declaração de Varnhagen ter rendido dissabores com o Rio de Janeiro, as relações para com o Império do Brasil seguiram uma ascendente constante, chegando em vários momentos a configurar uma “aliança virtual” como colocaram Santos (2002) e Burr (1974).

A atuação de Varnhagen obedecia à lógica da prática diplomática no século XIX. As dificuldades de comunicação corroboravam para uma maior autonomia da diplomacia *in loco*, que possuíam maior poder de decisão e participação na política externa dos Estados (Duroselle, 2000, p. 114). Eram responsabilidades atribuídas pelo poder central. Assim, ficava ao encargo dos diplomatas a condução de grande parte das negociações, e mesmo o julgamento criterioso das decisões a serem tomadas, inseridos nos seus grupos reais de decisão. Portanto, Varnhagen agiu inserido em um contexto de maior relevância das impressões e decisões dos agentes diplomáticos, tomando para si a responsabilidade e o julgamento apropriado para a questão.

A resposta do diplomata brasileiro ao ministro Saraiva deu-se em Santiago no dia oito de janeiro de 1866. Em seu ofício Varnhagen reiterava sua posição de subordinado, apresentando, entretanto, suas justificativas:

Para não apresentar-me agora aos olhos de V.Ex como abrigo sentimentos contrários a este firme propósito em que estou, deixarei de alegar várias razões e argumentos que sem dúvida muito me desculpariam. Creio entretanto essencial não ocultar a V.Ex^a que a minha nota produziu em pró do Brasil mui favorável impressão nesta República e na do Perú, e que talvez com frases mais páldas e indecisas ou com um completo silêncio (que se poderia maliciar de cumplicidade) não haveria eu conseguido destruir de uma vez e com tanta oportunidade a acusação injusta levantada aqui ultimamente, no ano passado pelos defensores do Paraguai de que o Brasil estava apoiado em certos planos europeus de monarquizar a América.⁴¹

Também afirmava que sua nota não deveria ter sido publicada, uma vez que intencionava “fazer correr, como tantas vezes se usa na diplomacia para produzir o devido efeito sem responsabilidade imediata”. Terminava seu ofício reiterando que como diplomata subordinar-se-ia às disposições do Ministério, disposto a quaisquer sacrifícios para a dignidade do Império.

⁴¹ Ofício de 08/01/1866, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. José Antônio Saraiva. *Missão Varnhagen* Vol II, p. 8.

4. Fase Méndez y Nuñez.

No Peru, a revolução de Arequipa triunfou. O presidente Pezet foi deposto, acusado pelos insurgentes de submeter o país às mais duras humilhações pelo tratado Vivanco-Pareja. Em 28 de novembro de 1865, Mariano Ignacio Prado assumiu como *Jefe Supremo Provisorio de la República* renunciando ao pagamento da indenização prevista por Pareja declarando guerra à Espanha, em alinhamento ao Chile.

No mesmo dia, a corveta chilena *Esmeralda* capturou a galeota espanhola *Covadonga*, incendiando os ânimos de ambas as repúblicas (Rodriguez, 2003: 125). O Chile iniciara uma investida diplomática pela América no intuito de arregimentar apoio e alianças. Firmada a aliança com o Peru do *jefe* Prado em novembro de 1865, formalizou também uma aliança com Equador em janeiro de 1866 e com a Bolívia no mês seguinte. Formava-se a Quádrupla Aliança, que encerrou a frota espanhola em mais de 3000 milhas de portos bloqueados, impedida de adquirir víveres para a tripulação e carvão para suas embarcações (Burr, 1974: 98–99).

Após a tomada da *Covadonga* pelos chilenos, Pareja suicidou-se em sua cabine, sendo a esquadra assumida pelo capitão da fragata blindada *Numancia*, D. Casto Méndez y Nuñez. O novo comandante reduziu o bloqueio ao Chile, de quatro para um porto, concentrando-se em Valparaíso, principal praça comercial da república. Endurecido pelo suicídio do antigo comandante, Méndez y Nuñez exigia ainda a devolução da galeota capturada e de toda sua tripulação (Colson, 1882, p. 367–402).

Ainda no Chile, Varnhagen obra constantemente para manejar a imagem do Império, arranhada pela declaração oficial de neutralidade e pela guerra no Paraguai. Jornais chilenos e peruanos republicavam matérias de periódicos argentinos afirmando ter o Brasil escravizado as tropas paraguaias derrotadas. Varnhagen então enviou um extenso ofício ao ministro Covarrubias desmentindo tais fatos,⁴² e comunicava ao Rio de Janeiro que:

Creio haver conseguido esclarecer bastantemente nesta República a opinião dos de boa-fé acerca dos assumptos do Paraguai; e melhor ficará sem dúvida, quando o sistema de completa publicidade aqui seguido, a minha nota 9 do corrente for impressa.⁴³

No início de março regressou ao Peru para realizar a mesma tarefa.

Em 27 de março de 1866 o comandante espanhol enviou novo *ultimatum* ao governo chileno exigindo: 1- Uma declaração do governo chileno assumindo que havia sido sua intenção ofender à Espanha; 2- Devolução da *Covadonga* com bandeira, armamento e tripulação; 3- Saudação recíproca de 21 *cañonazos*, iniciado pelas baterias chilenas. Essas disposições consideradas humilhantes foram rechaçadas, e a esquadra espanhola preparou-se para a retaliação. Em 31 de março de 1866 a esquadra espanhola bombardeou o porto indefeso de Valparaíso.

⁴² Ofício de 12/02/1866, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. José Antônio Saraiva. *Missão Varnhagen* Vol II Anexo II, p. 27-30.

⁴³ *Idem*, p. 33.

Ao aportar em Valparaíso no dia 11 de abril, relatava ao Rio de Janeiro o ocorrido:

Acabo de chegar a esta cidade, encontrando ainda nela fumegantes as cinzas do incêndio lançado pelas forças bloqueadoras, sem gloria nem proveito para a Espanha, com pouca perda para o Chile, muita para os comerciantes estrangeiros, e muitíssima para os que aconselharam e resolveram semelhante providencia, que acarretará novas execrações e ódios irreconciliáveis da parte destas Repúblicas contra a Metrópole.⁴⁴

A resposta do governo imperial foi enviada à Madri em 22 de maio de 1866. No despacho o governo imperial reiterava sua neutralidade, porém lamentando profundamente o ocorrido:

Este ato de excessiva e desnecessária hostilidade produz no Brasil a mais penosa impressão.

Neutro na guerra em que infelizmente se acham empenhado o Chile e a Espanha tem o Governo de S.M. O Imperador cumprido e cumprirá o mais religioso escrúpulo, os deveres que esta posição lhe impõe. Mas a par destes deveres tem ele outros que deve satisfazer, não somente no interesse próprio, como no dos demais Estados Americanos e no de uma causa que é comum a toda as nações civilizadas, sejam elas beligerantes ou neutras.⁴⁵

Após o bombardeio a esquadra espanhola se dirigiu para o Peru. Em 26 de abril, estacionou em frente ao porto de Callao a uma prudente distância. Méndez y Nuñez intencionava bombardear o porto peruano, utilizando para isso toda sua força bélica, composta de sete embarcações de guerra. O comandante espanhol programou o bombardeio para o dia dois de maio, 51º aniversário do levante espanhol contra as tropas napoleônicas (Rodríguez, 2003: 177).

Ao contrário de Valparaíso, Callao era uma praça fortificada contando com extensas baterias litorâneas. O governo peruano realizou preparativos de guerra melhorando as defesas e instalando novos e poderosos canhões Armstrong de 300lb e Blakely de 450lb. Méndez y Nuñez afirmara em nota ao corpo diplomático acreditado em Lima que o bombardeio se daria em retaliação à quebra do tratado Vivanco-Pareja, concedendo quatro dias para evacuação da cidade e hasteamento de bandeira branca em edifícios beneficentes, hospitais e orfanatos (Colson, 1882: 436).

Situado no Chile, Varnhagen noticiou o combate de Callao em ofício de 14 de maio de 1866. Segundo o diplomata brasileiro, ouvindo relatos de estrangeiros concluiu que as perdas maiores foram espanholas, tendo os peruanos contado com 200 baixas, dentre elas o ministro peruano das finanças José Galvez Egúsqiza.⁴⁶ As informações de Varnhagen, recebidas por carta do ministro americano Nelson, corroboram a historiografia peruana

⁴⁴ Idem, p. 69.

⁴⁵ Despacho de 15/05/1866, de José Antônio Saraiva ao sr. Antônio José Duarte de Araújo Gondim. *Missão Varnhagen* Vol II, p. 216-218.

⁴⁶ Ofício de 14/05/1866, de Francisco Adolfo de Varnhagen ao sr. Antônio José Antônio Saraiva. *Missão Varnhagen*, Vol II, p. 84-85.

((Basadre, 1998; Rodriguez, 2003) em uma contagem modesta de baixas, e de grandes avarias das embarcações espanholas, contrariando a versão de Colson, afirmando que sofrera o Peru mais de 2000 baixas, tendo somente uma embarcação, *Berenguela* sido gravemente avariada (Colson, 1882: 460).

No dia seguinte a esquadra espanhola se retirava das águas do Pacífico, dividindo seus efetivos em dois grupos: um em direção às Filipinas, e outro em direção à sua base naval em Montevideú. Peruanos e chilenos consideraram o combate como uma vitória, realizando comemorações e um Te Deum em homenagem aos esforços dos defensores. Varnhagen ausentara-se das comemorações, sendo sua atitude aprovada pelo governo imperial, reite-rando suas ordens de manter a mais estrita neutralidade.⁴⁷

5. Varnhagen e a neutralidade: resultados

A guerra entre Espanha e Chile e Peru é amplamente discutida na historiografia dos países envolvidos. A intenção deste foi de, além de fornecer um panorama minucioso das etapas do conflito, apresentar a atuação de Varnhagen e a suas contribuições para compreender a diplomacia imperial para com seus vizinhos das repúblicas do Pacífico.

As primeiras iniciativas de repúdio as ações espanholas, realizadas pelo corpo diplomático em Lima, quando do apresamento das ilhas Chinha por Pinzón, e da carta enviada a Pareja pelos membros do Congresso Americano, demonstram uma convergência de ações entre o diplomata e o Rio de Janeiro. As simpatias de Varnhagen pelo Peru também foram compartilhadas pelo Ministério, quando se rompe a crise. O posicionamento neutro também.

Quando as hostilidades colocam Chile contra a Espanha, o tom das declarações sofreu alterações. Havia um estado de guerra declarado e o *discurso* também mudara: os motivos não seriam mais econômicos, mas de honra e dignidade nacional. Varnhagen forneceu importantes impressões, ao lidar com as autoridades chilenas, peruanas e com seus colegas diplomatas, da importância das questões de prestígio político no conflito. As exigências para com o Chile não mais eram de uma indenização, mas um *mea culpa* pela tomada de partido do Chile quando das hostilidades ao Peru.

Devido a sua percepção de tais motivos, Varnhagen colocou-se ao lado do corpo diplomático em Santiago, condenando Pareja por suas exigências consideradas humilhantes para o decoro político das nações no século XIX. Em meio a constantes viagens no eixo Lima-Callao-Valparaíso-Santiago e às pressões dos corpos diplomáticos, todos declarados neutros porém condenando as ações espanholas, Varnhagen obrara como julgou mais apropriado, inserido em um bem delineado grupo real de decisão. O diplomata brasileiro não expressou desacordo para com as disposições do Ministério, sendo apenas interpretado como manifestação pessoal pelo ministro Saraiva. E como o próprio Varnhagen afirmou, ele pensava soltar sua nota sem o devido reconhecimento, como era prática corrente na diplomacia do período, para surtir efeito sem maiores complicações diplomáticas. O erro, portanto, não

⁴⁷ Despacho de 30/07/1866, de José Antônio Saraiva ao sr. Francisco Adolfo de Varnhagen. *Missão Varnhagen* Vol II, p. 240.

residiu em sua declaração, mas na publicação desafortunada de sua nota nos jornais do Rio de Janeiro e Buenos Aires.

Após a repreensão, Varnhagen assumiu sua responsabilidade, colocando-se a total disposição do Império. Os atributos que o fizeram ingressar na diplomacia – conhecimento dos arquivos, trajetória como historiador- foram os mesmos que o fizeram emitir a nota a Pareja, e que guiaram sua atuação durante os seis anos de residência nas repúblicas do Pacífico.⁴⁸ Ao se desculpar ao ministro Saraiva, Varnhagen dizia:

Já disse a V.Ex^a que eu não queria que a minha comunicação houvesse tão pronto sido impressa, sobretudo com certo carácter oficial. Queria sim *te-la feito correr*, como tantas vezes se usa na diplomacia, para produzir o devido efeito sem responsabilidade imediata. Nesta parte tive de ceder; mas sempre persuadido de que ante um grande princípio ou um grande interesse nacional todo diplomata mais amante do seu país que de suas comodidades e do seu soldo, deve estar sempre disposto para o *sacrifício*.⁴⁹

O governo espanhol pediu a demissão de Varnhagen, acusando a demissão do ministro italiano pelo Rei de Itália, personagem do mesmo protesto. O pedido foi rejeitado pelo Império, afirmando ter sido sua nota mais danosa em sua forma que conteúdo:

A nota do Sr. Adolpho de Varnhagen provoca reparo, mais na sua forma que na matéria. A censura oficial da sua linguagem preencheu os limites da ação que o Governo Imperial deveria exercer: a sua demissão passaria esses limites, seria uma punição desproporcionada, demasiada severa, inútil mesmo para a Espanha, que nada sofreu, moral nem materialmente, em seus direitos de beligerante.⁵⁰

A política de neutralidade do Império trouxe dissabores com as já arranhadas relações para com o Peru, ao receber algumas embarcações espanholas após o bombardeio de Callao. O governo fiava-se em sua neutralidade afirmando ter também recebido no porto de Rio de Janeiro os monitores peruanos *Independência* e *Huáscar* comprados na Europa, em passagem para o Pacífico, e afirmava categoricamente ao ministro peruano no Brasil, Benigno Vigil:

Esta espontânea declaração é um ato de merecida justiça. O governo Imperial tem cumprido e há de cumprir os deveres de sua neutralidade com o mais escrupuloso cuidado. Aos navios Espanhóis que se acham neste

⁴⁸ A trajetória intelectual de Varnhagen como historiador tem um peso importante ao longo da sua atuação diplomática. Negociar tratados com profundo conhecimento arquivístico e histórico deu um suporte importante a Varnhagen, reconhecido por seus superiores. Sobre a trajetória de Varnhagen, conferir o sintético e compreensivo *Varnhagen em Movimento: a antologia de uma existência* (2007) e *Em nome do Pai mas não do Patriarca* (2005) de Temístocels Cezar.

⁴⁹ Carta ao Ministro José Antônio Saraiva. Valparaíso, 30 de dezembro de 1865 (Varnhagen, 1961, p. 305).

⁵⁰ Despacho de 21/02/1866, de José Antônio Saraiva ao sr. Francisco Adolfo de Varnhagen. *Missão Varnhagen* Vol II, Anexo IV, p. 191.

porto nenhum auxílio tem ele prestado e nenhum prestará além do que foi ou poderá ser concedido aos da marinha Peruana.⁵¹

Assim, grande parte da malfadada política de neutralidade efetuada pelo Império foi de responsabilidade do próprio Ministério. Ao declarar simpatias pelas repúblicas americanas, Varnhagen estava colaborando em sua tarefa de melhorar a imagem do Império na região. Os protestos destes advieram das decisões no Rio de Janeiro, que se declarou neutro, e não das declarações de Varnhagen. De certa forma, mesmo para um amante do sistema monárquico e da herança europeia, Varnhagen participou do lento processo de orientação diplomática do Brasil de uma orientação essencialmente europeia, para uma americana. A lenta reorientação diplomática do Brasil durante o século XIX encontrou na delicada questão com a Espanha (Europa) e o Chile e Peru (América) um ponto importante para analisar essa mudança de paradigma.

I. Fontes:

Missão Varnhagen nas repúblicas do pacífico 1863-1867, Vol I, Rio de Janeiro: FUNAG, 2005

Missão Varnhagen nas repúblicas do pacífico 1863-1867, Vol II, Rio de Janeiro: FUNAG, 2005

Relatórios do Ministério dos Negócios Estrangeiros 1860-1865

Varnhagen, F. A. de. (1961). Correspondência Ativa. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro.

6. Bibliografia

Ansaldi, W. (2003). Unidad y diversidad en el pensamiento político. in Damas, G. Carreras (org). Historia General de América Latina v.5, Madrid: Ediciones UNESCO/Editorial Trotta, p.409-428.

Aron, R. (2002). Paz e guerra entre as nações. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

Bandeira, M. (1998). O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Banzat, J. (1991). México. in Bethell, L (org), Historia de América Latina: América Latina Independiente. v.6 Barcelona: Editorial Crítica, pp.105-143.

Basadre, J. (1998). Historia de la República del Perú (Vol. 4). Lima: Diálogo de la República y Universidad Ricardo Palma.

Burr, R. (1974). By reason or force: Chile and the balancing of Power in South America. Berkeley: University of California Press.

Cezar, T. (2005). "Em nome do pai, mas não do patriarca: Ensaio sobre os limites da

⁵¹ Despacho de 04/09/1866, de Martim Francisco Ribeiro de Andrada ao sr. Francisco Adolfo de Varnhagen. *Missão Varnhagen* Vol II, Anexo III. p. 248.

imparcialidade na obra de Varnhagen". São Paulo, História (São Paulo), 2(2), 207–240.

- Cezar, T. (2007). "Varnhagen em movimento: Breve antologia de uma existência". *Topoi, Niteroi*, 8(15), 159–207.
- Colson, P. de N. y. (1882). *Historia de la guerra de España en el Pacífico*. Madrid: Imprenta Fortanet.
- Doratioto, F. (2002). *Maldita Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Duroselle, J.-B. (2000). *Todo Império Perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Eller, A. (2017). *Dominican Civil War, Slavery and Spanish Annexation, 1844-1865* in Doyle D. *American Civil Wars: The United States, Latin America, Europe and the crisis of the 1860s*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. pp127-166.
- Miranda, J. A. (2013). "Diplomata mais amante do seu paiz que das suas commodidades" Atuação de Francisco Adolfo de Varnhagen nas Repúblicas do Pacífico 1863-1865 (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul- PUCRS, Porto Alegre.
- Pereira, J. C. (2010). *La política exterior de España: De 1800 hasta hoy*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Rodriguez, J. del C. (2003). *Por la Republica y por la Reina*. Lima: AFDA.
- Santos, L. C. V. G. (2002). *O Império e as Repúblicas do Pacífico: As relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia : 1822/1889*. Curitiba: Ed. UFPR.
- Santos, L. C. V. G. (2004). *O Brasil entre a América e a Europa o Império e o Interamericanismo: Do Congresso do Panamá à Conferência de Washington*. São Paulo: Editora UNESP.
- Tantaleán, J. (2011). *La gobernabilidad y el leviatán guanero: Desarrollo, crisis y guerra con Chile*. Lima: IEP Ediciones; Banco Central de la Reserva.

Políticas paradiplomáticas orientadas a las Cadenas Globales de Valor¹

Paradiplomatic policies oriented towards Global Value Chains

Santiago Andrés Calvo²

Resumen: En la actualidad se presenta incuestionable la estrecha relación entre las acciones locales y globales, principalmente cuando se habla de economía. Así, pues, resulta oportuno profundizar en la vinculación de dos áreas propias de la disciplina de las Relaciones Internacionales: las Cadenas Globales de Valor y la Paradiplomacia. Productos de las dinámicas globales vigentes, ambos fenómenos contribuyen a sostener la creciente participación de las relaciones económicas internacionales en los ámbitos locales. Por esta razón, este artículo pretende obtener un mayor entendimiento de los sistemas de producción deslocalizados pero claramente articulados bajo CGV, así como una nítida comprensión de las políticas paradiplomáticas. El propósito de este estudio es generar una incipiente variedad de política paradiplomática económica que permita a los actores subnacionales diseñar estrategias que maximicen la participación de empresas transnacionales en sus territorios.

Palabras Clave: Políticas paradiplomáticas, Cadenas Globales de Valor, Paradiplomacia económica, *upgrading*.

Abstract: Currently, the close relationship between local and global actions is unquestionable, especially when it comes to economics. Thus, it seems appropriate to further research the connection between two areas within the field of International Relations: Global Value Chains and Paradiplomacy. Products of the current global dynamics, both phenomena contribute to sustaining the growing participation of international economic relations in local spheres. For this reason, this article aims to obtain a better understanding of delocalized but clearly articulated production systems under CGV, as well as a clear understanding of paradiplomatic policies. The purpose of this study is to create an incipient variety of economic paradiplomatic policy that allows subnational actors to design strategies that maximize the participation of transnational companies in their territories.

Key words: Paradiplomatic policies, Global Value Chains, Economic Paradiplomacy, *upgrading*.

¹ Recibido 25/09/2019. Aceptado 29/10/2019.

² Becario doctoral de CONICET en el Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (UBA), Licenciado en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencia Política (US21). Correo electrónico: lic.santiagocalvo@gmail.com

1. Introducción

La progresiva vinculación entre las dinámicas locales y globales se asienta en una economía mundial altamente interconectada. En este escenario, se presenta oportuno profundizar el conocimiento de las relaciones internacionales y los espacios locales a partir de la vinculación de dos áreas propias de la disciplina: las Cadenas Globales de Valor y la Paradiplomacia. Ambas son consecuencias de las dinámicas globales vigentes que contribuyen a sostener la creciente participación de las relaciones económicas internacionales en los ámbitos locales.

En consecuencia, por un lado, observamos cómo las empresas transnacionales se convirtieron en el vehículo que coadyuvó de manera indiscutible al proceso de virtual desvanecimiento de las fronteras nacionales iniciado con la globalización, a partir de un proceso fragmentado de producción de bienes y servicios articulados entre sí, transformando la matriz de comercio e inversiones en un fenómeno sistémico e integrado.

Por otro, somos conscientes de que el debilitamiento de las fronteras no sólo vino de la mano del mundo empresarial; otros actores, diferentes al Estado central, comenzaron a tener una progresiva injerencia en asuntos internacionales, como es el caso de las unidades subnacionales. Su creciente protagonismo les permitió actuar como agentes de las relaciones internacionales es pos de sus propios intereses y como espacios articuladores de complejos productivos fraccionados globalmente.

La continua vinculación entre las dinámicas locales y globales se asienta en una economía mundial altamente interconectada, lo que confirma sin lugar a dudas el auge de la glocalización, concepto esbozado por Robertson décadas atrás. Por su parte, Hocking (2000, p. 28) hace referencia a ese término al observar una “relación simbiótica de fuerzas que cohesionan o que fragmentan, lo que constituye una dialéctica global-local, donde los sucesos locales se integran dentro de estructuras globales que, a su vez, inciden en los sucesos locales dentro de un continuum iterativo”.

En definitiva, lo que se espera lograr con el presente artículo es comprender las dinámicas imperantes en las CGV, así como también los alcances de las políticas paradiplomáticas. Ello permitirá conjugarlas en un concepto preliminar de política paradiplomática orientada a maximizar los beneficios para los actores locales, en el marco de un consolidado proceso de división internacional de la producción. Para esto, en la primera sección se buscará extraer los principales elementos conceptuales de CGV, la ascendente importancia que ha adquirido dicha herramienta analítica y la distribución de los beneficios de formar en estas estructuras de producción globales.

En las siguientes secciones se estudiarán, en principio, los inicios y la consolidación del término paradiplomacia, y se distinguirán las diversas de acciones que los actores subnacionales pueden implementar. Luego, se analizarán las políticas paradiplomáticas económicas, en pos de avanzar en el estudio de acciones afines a la localización de factores productivos. Por último, se trabajará sobre un subtipo preliminar de política paradiplomática que incentive, no sólo la radicación de eslabones productivos de las CGV en territorios locales, sino también que estimule la superación de las barreras de entradas hacia eslabones más sofisticados y con mayores rentas.

2. Modelo de Producción Global: CGV

A los fines del presente trabajo, se empleará el modelo de producción global denominado Cadena Global de Valor (CGV), el cual ha sido investigado por diversos autores y permite explicar el apogeo del comercio intraindustrial, el cual representa una proporción creciente de las exportaciones mundiales de los últimos años. Este modelo identifica un proceso de deslocalización geográfica de la producción a nivel planetario, el cual maximiza sus beneficios a partir de la radicación de diversas actividades en distintos puntos del globo. En palabras de Lall y otros (2004, p. 56), estamos en presencia de “sistemas internacionales establecidos para optimizar la producción, la comercialización y la innovación mediante la localización de productos, procesos o funciones en diferentes países para beneficiarse de los bajos costos, del marketing tecnológico, logístico y otras diferencias”.

Una CGV describe toda la gama de actividades que las empresas realizan para llevar un producto, desde su concepción hasta su uso final. Esto incluye actividades tales como el diseño, la producción, la comercialización, la distribución y la asistencia al consumidor final. Las actividades que la integran pueden ser realizadas dentro de una misma empresa o divididas entre diferentes, las que a su vez pueden ser ejecutadas dentro de una única ubicación geográfica o estar distribuidas en diversas áreas del globo (The Global Value Chains -GVC- Initiative)³.

La importancia de las CGV tomó protagonismo de la mano de organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quienes han puesto su análisis en la agenda económica mundial. En los últimos años⁴, han elaborado una serie de documentos sobre el tema con el objetivo de medir su importancia en el comercio mundial.

Esta relevancia viene dada por una serie de aspectos, a saber: 1) su estrecha relación con la inversión extranjera directa (IED); 2) el progresivo incremento del intercambio de bienes intermedios; 3) el aumento del contenido importado de las exportaciones; 4) el papel fundamental que cumplen los servicios, muchos de los cuales se incorporan como insumos a los bienes finales comercializados; y, 5) la mayor agregación del valor radicada en las actividades intensivas en conocimiento como diseño e investigación (Oddone, 2016b).

De este modo, los organismos internacionales plantean una visión optimista de la globalización, las CGV y sus efectos potenciales sobre el desarrollo económico. Si bien su propuesta teórica no es objeto de análisis del presente trabajo, los supuestos que promulgan permiten tomarlos como un punto de referencia para un análisis integral de esta herramienta analítica. Los organismos internacionales presumen que la mera participación de los países en desarrollo en las cadenas globales de valor actuaría como un mecanismo de acceso

³The Global Value Chains Initiative es una red informal de investigadores, activistas y formuladores de políticas que busca consolidar y fomentar la perspectiva CGV, una visión centrada en la industria de la globalización económica que pone de relieve los vínculos entre los actores económicos y en todo el espacio geográfico. www.globalvaluechains.org

⁴ OCDE y OMC, 2012, 2013; OCDE, 2013.

a los mercados internacionales de bienes y servicios. Por tanto, los gobiernos no deben fomentar el establecimiento de una cadena de valor completa, sino participar en determinadas actividades y procesos. De esta manera, para poder beneficiarse plenamente de las CGV, sería necesario disminuir los costos de los insumos intermedios y servicios, liberar las inversiones, la propiedad intelectual e implementar políticas que faciliten el comercio.

En consecuencia, la integración en las CGV ofrecería una vía rápida hacia el desarrollo y la industrialización. Entre las ventajas que se pueden obtener de la participación en la transnacionalización de la producción, podemos hallar el fortalecimiento del tejido industrial, la atracción de nuevos capitales, la generación de empleo y el fomento de la productividad empresarial a partir de la adquisición de nuevas prácticas productivas y estándares tecnológicos —en consonancia con las prácticas internacionales—, entre otros. Todo ello contribuiría de manera positiva al fortalecimiento de la competitividad de los países.

A pesar de estos potenciales beneficios económicos, sus efectos distributivos y derrames sobre las economías domésticas no siempre son homogéneos. De acuerdo a Padilla (2014), “estos beneficios no son el producto espontáneo e inmediato del proceso de inserción en las cadenas (locales, regionales o globales), sino que requieren del adecuado funcionamiento de diversos factores como el sistema de relaciones de los actores, las instituciones de apoyo, los espacios de apropiación de valor agregado y, en general, de la gobernanza de la cadena.”

La heterogeneidad en la distribución de los beneficios es sostenida por autores neoschumpeterianos,⁵ quienes plantean que no todas las actividades dentro de una CGV presentan las mismas ventajas para las economías nacionales. Así, algunas actividades de la parte superior de la cadena —diseño, investigación y desarrollo, producción de componentes avanzados—, y de la parte inferior de la cadena —marketing y distribución— tienden a generar mayor valor agregado que aquellas intermedias, por ejemplo, el ensamblado. Por tanto, la ubicación que tengan las empresas en las CGV determinará los beneficios para las economías nacionales.

Habiendo planteado las asimetrías entre las diversas actividades productivas deslocalizadas, el análisis de una cadena global de valor ayuda a entender de qué manera un país participa en una industria global, así como también cuál es su papel en la distribución de beneficios que se derivan de ella. La participación en distintos eslabones repercute de manera directa en la organización industrial de un país, así como también en su potencial de desarrollo económico y social, debido a que las actividades asociadas con cada eslabón emplean diversas combinaciones de recursos (humanos, naturales y capital). La profundización de los encadenamientos productivos existentes y el estímulo a la formación de nuevos, combinada con la incorporación de innovaciones tecnológicas, permite el escalamiento hacia actividades más complejas dentro de la cadena global de valor (CEPAL, 2013). Es por ello que los autores neo-schumpeterianos consideran al estudio de las CGV una herramienta conceptual indispensable para comprender las oportunidades de desarrollo de las economías menos avanzadas.

⁵ Con el rótulo de “neo-schumpeterianos” se hace referencia a Gary Gereffi, Raphael Kaplinsky, Timothy Sturgeon y John Humphrey, entre otros.

Aunque mencionado someramente, un concepto central dentro del modelo de CGV son las estructuras de gobierno de la cadena, es decir, las relaciones y mecanismos institucionales a través de los cuales se logra su coordinación. Así, el concepto de gobernanza tiene implicaciones que van más allá de la mera idea de cooperación, como es la existencia de una asimétrica distribución de poder dentro de la cadena. Generalmente, son grandes corporaciones las que asumen el liderazgo en la organización de la división del trabajo entre las empresas participantes, y ejercen un mayor o menor control sobre el desarrollo de las actividades, la estructura y la dinámica de la cadena. A su vez, este papel protagonista les permite retener una mayor porción del valor agregado total generado en la cadena.

La comprensión de la gestión de una cadena ayudará a vislumbrar la distribución de las ganancias a lo largo de ella. En relación con esto, Kaplinsky (2000) sugiere que la capacidad de gobernar a menudo se basa en las competencias intangibles (I + D, diseño, marca, marketing) que están caracterizadas por altas barreras de entrada y de altos rendimientos, generalmente obtenidas por las empresas de países desarrollados. Por el contrario, en los países en desarrollo las empresas tienden a ser bloqueadas en las actividades tangibles de producción, bajo los parámetros establecidos por los gobernantes, cuyas barreras de entrada son bajas y obtienen bajos rendimientos.

En definitiva, a nivel de planificación de políticas públicas, es necesario entender cómo funcionan hoy las cadenas globales de valor para generar derrames y eslabonamientos desde la exportación y la inversión extranjera directa hacia la economía local. A su vez, la participación en CGV dinámicas y en eslabones de alto valor agregado repercute de manera decisiva en la generación de divisas, empleos calificados y nuevas oportunidades para crear externalidades positivas y encadenamientos dentro de las economías locales.

En contraste con lo que sucedía anteriormente, cuando el comercio de bienes finales se explicaba a partir de las dotaciones de factores y tecnologías estáticas, en la actualidad existe una fragmentación internacional de actividades en contextos marcadamente dinámicos que induce a una creciente especialización en etapas productivas y procesos para abastecer demandas que se tornan universales (Bisang, Anlló y Campi, cita en Kosacoff y Mercado, 2009). Frente a este contexto, una exitosa política de atracción de actividades productivas hacia un país, región o provincia pasará de depender de la creación de ventajas competitivas dinámicas.

3. Actores subnacionales

De manera concomitante a estas mutaciones en el ámbito productivo, la trascendencia de los espacios locales se tradujo en el surgimiento de actores subnacionales en el ámbito de las relaciones internacionales. Su participación puso en jaque la concepción realista de la primacía del Estado-Nación, dando cuenta de la transformación compleja de un sistema internacional hacia una sociedad internacional permeada por diferentes actores, principios, ideas e instituciones (Linklater, 1992). Una progresiva necesidad de canalizar las demandas domésticas impulsa a las ciudades, provincias o regiones a participar decididamente en el plano mundial. Sus propósitos no sólo persiguen alcanzar un mayor protagonismo, sino también conseguir objetivos concretos, como ser la captación de recursos externos y la búsqueda de mercados internacionales para la colocación de sus productos materiales y culturales (Zubelzú, 2008).

Como resultado de la proliferación de interacciones entre actores locales y externos, se ha desarrollado una diversidad de prácticas complementarias a la diplomacia nacional, guiadas por las necesidades e intereses de los diferentes niveles gubernamentales al interior de un Estado. Algunos autores han usado definiciones como diplomacia descentralizada (Aguirre, 2001), diplomacia multinivel (Hocking, 1993), diplomacia constitutiva (Kinkad, 2009), diplomacia federativa (Schiavon, 2010) y diplomacia sub-estatal (Cziekemans, 2001), entre otros. En su conjunto, esta multiplicidad de políticas desarrolladas por los entes subnacionales se denomina paradiplomacia.

El término de “paradiplomacia” se encuentra primigeniamente en los escritos de Ivo Duchacek (1986) y representa un marco conceptual adecuado para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de las unidades subestatales. En concreto, “la paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales” (Cornago, 2001). No obstante, no debe pensarse el ascenso de la paradiplomacia en detrimento de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de interrelaciones transnacionales que se superponen parcialmente a aquélla y complejizan el escenario político mundial (Ferro, 2005).

Tomando como punto de partida estas definiciones, el presente trabajo buscará echar luz sobre las implicancias y alcances de la paradiplomacia, haciendo foco en las políticas paradiplomáticas económicas que contribuyan no sólo a la inserción local en las cadenas globales de valor, sino también en aquellas acciones que favorezcan el *upgrading* dentro de ellas.

4. Prolegómenos de la Paradiplomacia

En el universo académico de las Relaciones Internacionales, una vez concluida la Primera Guerra Mundial, se consolidó la idea de la centralidad del Estado como unidad indiscutible del sistema internacional. No obstante, las posteriores transformaciones acaecidas durante el siglo XX van a quebrar ese orden. Contrapuestos a las teorías realistas empleadas en el análisis de las relaciones internacionales, Keohane y Nye (1979) son los primeros en exponer, a través de la teoría de la interdependencia, la creciente participación e importancia de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, y romper el estatocentrismo vigente hasta entonces en la disciplina académica.

Una de las consecuencias directas de este quiebre teórico es que, durante el transcurso de unas pocas décadas, hemos sido testigos de la pérdida de preeminencia del Estado-Nación, que ha cedido poco a poco parte de su soberanía y prerrogativas.⁶ Las ciudades o regiones al interior del Estado-Nación comenzaron a cobrar cada vez mayor autonomía y

⁶ Huelga decir que no se está planteando la desaparición del Estado. El objetivo aquí buscado apunta a poner en evidencia los cambios que sufrió este, en favor de diversas entidades supra y subnacionales. La primacía de la política exterior central del Estado no está en cuestión, pero estas mutaciones dan pie a la existencia del debate, entre otros, acerca de la creciente importancia de la paradiplomacia y sus efectos colaterales.

presencia en el ámbito internacional, y llegaron a consolidar relaciones económicas, culturales y políticas entre dichos entes subnacionales.

Autores posmodernos, como A. Wendt, R. Cox y R. Ashley –entre otros–, han abierto notablemente la agenda temática de las relaciones internacionales. Este proceso de metamorfosis del escenario internacional explica el surgimiento y desarrollo de la paradiplomacia. Esta es, sin duda, una de las más claras pruebas de la mutación que ha sufrido la comunidad internacional. “La atomización de la estructura del Estado como órgano burocrático administrativo ha generado un vacío de autoridad que permite el surgimiento de entidades sustituto, obligadas a redistribuirse cuotas de poder entre sí a fin de mantener la coherencia interna del Estado como actor del escenario internacional” (Sarquis, 2009. Cita en Coord. Zeraoui, p. 51).

Como se mencionó sucintamente, a mediados de los años setenta surgieron los primeros análisis de este fenómeno a partir de los escritos de Duchacek, aunque se construyeron principalmente a una descripción de las actividades internacionales de las regiones, más que a un abordaje conceptual del mismo. Hacia finales de la siguiente década, junto con Soldatos (1988), propusieron el término ‘paradiplomacia’, el cual fue rápidamente aceptado en la academia. Desde entonces, sobrevino una multiplicación de conceptos que presentan variaciones entre sí, algunas más significativas que otras, pero todas hacen referencia al accionar internacional de actores subnacionales.

En aras de evitar galimatías, el presente trabajo empleará como definición de paradiplomacia a la antedicha por Cornago (2001) y resaltaré los aspectos que se consideran indispensables. Así, es manifiesta la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales y se descarta el accionar de empresas privadas, universidades, etc. Al adoptar esta definición se resalta la independencia de los mencionados actores respecto de la autoridad nacional⁷ (ver Hocking o Kincaid) y se elimina cualquier entrecruzamiento con la política exterior. Finalmente, si bien se tomará en consideración como actividad paradiplomática el establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras; su propósito, para el presente trabajo, se concentrará en la promoción de diversos aspectos económicos, y se dejarán a un lado otro tipo de motivaciones.

Asimismo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se asiste a una liberalización creciente del comercio internacional. Ello impulsó a las entidades sub-estatales a desarrollar estrategias a nivel internacional para poder competir con otras entidades, ya sean del mismo país o de otro, en la carrera para atraer a los inversionistas internacionales. Los actores subnacionales se vieron constreñidos a diseñar estrategias más atractivas para los inversionistas, como políticas de promoción de las inversiones y políticas de servicios a los inversionistas, entre muchas otras. Estas pugnas por la localización de inversiones a través del recurso indiscriminado a los incentivos fiscales han derivado en intensas disputas entre entidades subnacionales (ver Ferraro, 2012).

Dentro de la diversidad de acciones que pueden impulsar los actores subnacionales

⁷ Para un estudio más profundo de los gobiernos no centrales consultar Hocking (2001) y Kincaid (2003).

(financieras⁸, culturales⁹, transfronteriza¹⁰ y ambientales¹¹, entre otras), existe una categoría sobre la que se trabajará aquí y que permite una vinculación directa con el estudio de las CGV. Bajo la clasificación de acciones paradiplomáticas económicas se encuentran, a su vez, una diversidad de actividades y/o políticas públicas. En efecto, durante la siguiente sección se buscará profundizar sobre las políticas paradiplomáticas económicas en general, para luego dar paso a un nuevo subtipo de política subnacional, orientada al *upgrading* dentro de las CGV.

5. Paradiplomacia económica

Paul Kennedy, en *Hacia el siglo XXI* (1993), menciona que la lógica del mercado global “no presta atención al lugar en el que se hace un producto”. Es por ello que argumenta que “el estado-nación y su seguridad también se ven amenazados por la nueva división internacional de la producción y el trabajo (p. 169).” Esta visión economicista se encuentra vinculada a la localización de factores productivos, lo que potencia una nueva geografía económica e incentiva al desarrollo endógeno. Los estudios e investigaciones de la paradiplomacia económica (ver Bueno, 2012; Bessa Maia, 2012) toman como eje a la glocalización de las actividades productivas y colocan el accionar local en el centro de los debates, en aras de potenciar actividades económicas.

Según Keating (cita en Bessa Maia y Sombra Sarabia, 2016, p. 124),

económicamente las regiones buscan inversiones, mercados para sus productos y tecnología para modernizarse. [...] Las inversiones externas directas son medios para generar empleo y crecimiento, así como también orientarse a nuevos sectores económicos, aunque conlleva dependencia e inseguridades ya que el capital escapa tan simple como ingresó. Ello es generalmente balanceado por políticas para crear sectores empresariales locales, especialmente conformado por pequeñas y medianas empresas. Mercados y promoción de las exportaciones son importante para las pequeñas empresas, quienes no disponen de conexiones internacionales, conocimientos o recursos para establecerlos.

En la misma dirección, Lecours (cita en Bessa Maia y Sombra Sarabia, 2016, p. 125) destaca que entre los principales objetivos de la paradiplomacia se encuentran los asuntos económicos.

“En este contexto, los gobiernos subnacionales buscan desarrollar una presencia internacional con el objetivo de atraer inversiones extranjeras y compañías internacionales a la región, así como también identificar nuevos

⁸ Ver Bessa y Sombra, 2016.

⁹ Ver Morales Dábila y Reyes Silva, 2016.

¹⁰ Ver Oddone, 2013.

¹¹ Ver Rodríguez Vázquez y Lucatello 2013.

mercados para sus exportaciones. [...] Ello es consecuencia directa de la competencia económica global.”

Entre las motivaciones económicas, la paradiplomacia puede asumir diferentes modalidades, como puede ser: i) la promoción de las exportaciones o el turismo extranjero (para diplomacia comercial), ii) la captación de recursos financieros externos (paradiplomacia financiera), iii) la atracción de inversiones extranjeras directas (paradiplomacia inversora), y iv) la absorción y trasmisión de conocimientos y tecnología por vía de la cooperación técnica (paradiplomacia cooperativa) (Bessa Maia, 2012).

Es a partir de esta clasificación que se pueden identificar aquellas acciones locales de impacto internacional que estimulan la atracción de grandes inversiones a territorios subnacionales para localizar plantas industriales o grandes emprendimientos en sus territorios. Los representantes estatales emprenden misiones en el extranjero para anunciar al mundo que existen oportunidades de inversiones atractivas en sus estados y que estos brindan apoyo infraestructural, como rutas, autopistas y una mayor aplicación de la ley y el orden (Mattoo y Jacob, 2009 cita en Bessa Maia, 2012).

Es a partir de estos conceptos que hemos arribado a un supuesto subyacente a las motivaciones económicas que es meritorio hacer explícito. La IED es considerada un factor que ayuda al crecimiento y desarrollo económico y, además, es especialmente importante en los países en vías de desarrollo, principalmente porque no atrae únicamente dinero, sino que también, al aumentar los intercambios y la participación de empresas trasnacionales, contribuye a un mejor acceso a nuevas tecnologías. La mayor parte de la literatura coincide en que un flujo entrante de inversión de las multinacionales puede estimular el desarrollo local, al aumentar y mejorar los recursos y capacidades (capital social, tecnología, acceso al mercado), incrementar la competencia, mejorar la asignación de recursos, desarrollar los recursos humanos y crear empleo, entre otras acciones (Lascuráin y Villafuertes, 2018).

Independientemente de las estrategias que los gobiernos nacionales asuman para incentivar la radicación de IED, la necesidad de atraer flujos e inversiones a los territorios se convierte en una actividad política en el interior de los estados, regiones y ciudades para potenciar el crecimiento económico de sus territorios, lo que los lleva a desarrollar diversas tácticas para lograrlo. En efecto, los complejos procesos de negociación entre un país anfitrión y una multinacional han sido estudiados desde los años 60. Mientras las empresas multinacionales buscan maximizar sus beneficios económicos, los gobiernos de los países menos desarrollados buscan maximizar el valor agregado de las actividades que las empresas multinacionales realizan dentro de sus fronteras.

Por su parte, la decisión de una multinacional de radicarse en un determinado país puede ser analizada bajo diversas perspectivas conceptuales, como la teoría de la localización¹² o la teoría del ciclo de vida del producto¹³. Sin embargo, el paradigma ecléctico de

¹² La ubicación de la producción se determina por los recursos que necesita para su actividad. Ver Krugman et al, 2015.

¹³ Propone que la ubicación de producción de ciertos tipos de productos cambia a medida que pasan por sus ciclos de vida. Ver Vernon, 1973.

Dunning¹⁴ proporciona un marco útil para categorizar la mayoría de las investigaciones analíticas y empíricas sobre IED. Si se contempla el foco de análisis de este estudio, las estrategias paradiplomáticas económicas se inscribirían dentro de ventajas para fomentar la atracción de IED hacia una región o ciudad frente a otras alternativas (*location*).

Otra consecuencia esperable de la globalización económica y la deslocalización productiva es una mayor rivalidad entre las unidades subnacionales en el mercado internacional. En una economía internacional de alta competencia, las regiones buscan generar vínculos e incentivos con actores privados basados en la existencia de intereses mutuos y tienden a diseñar elementos para diferenciarse de otras geografías. De esta manera, se obligan a desarrollar políticas de promoción de inversiones, de servicios a inversionistas, incentivos financieros, y acuerdos de colaboración con otros gobiernos, organizaciones gubernamentales internacionales o no gubernamentales y sector privado. En relación con eso, José Luis Rhui-Sausi (2008, p. 6) precisa que “debido a sus características específicas, los gobiernos locales se han insertado de forma creciente en tareas previamente desarrolladas por los gobiernos nacionales para enfrentar los nuevos desafíos impuestos por la globalización de la economía”.

En algunos casos conoseños, estas pugnas por la localización de inversiones a través del uso indiscriminado de los incentivos fiscales han derivado en intensas disputas entre entidades subnacionales, lo cual redundó en un importante desperdicio de recursos fiscales, en beneficio exclusivo de las grandes corporaciones transnacionales (Ferraro, 2005).

Por su parte, la perspectiva de CGV permite enmarcar las diversas fases productivas fragmentadas territorialmente, sus interrelaciones y vínculos con las ciudades y/o regiones donde se radican, y explicar las dinámicas existentes entre éstas y los requerimientos de los mercados internacionales. Sin embargo, como ya se mencionó, no todos los eslabones de una cadena productiva repercuten de la misma manera en la economía local.

En consecuencia, para maximizar los beneficios de las economías domésticas, las políticas paradiplomáticas deberían ser estructuradas en base a dos principios. Por un lado, deben motivar la localización en sus territorios de eslabones productivos de una CGV. Ello se encontraría acorde a las premisas impulsadas por los organismos internacionales y fomentaría el desarrollo económico local. Sin embargo, si este fuera el único principio rector de las políticas subestatales, se omitirían los aportes neoshumpeterianos, que identifican asimetrías entre las diversas actividades productivas deslocalizadas. En consecuencia, otro principio basal que deberían incorporar los actores subnacionales sería la promoción de innovaciones tecnológicas que permitan el escalamiento hacia actividades más complejas dentro de la cadena global de valor. Dichas actividades de mayor valor agregado suelen caracterizarse por altas barreras de entrada y, generalmente, son retenidas por las empresas de países desarrollados. Por el contrario, en los países en desarrollo, las empresas tienden a ser bloqueadas en las actividades tangibles de producción.

En resumen, los actores subnacionales no sólo deben incentivar la radicación de eslabones productivos de las CGV, sino también deben estimular la superación de las barreras

¹⁴ Llamado OLI a partir de sus siglas en inglés: *ownership* (propiedad), *location* (ubicación) e *internalization* (internalización).

de entradas hacia eslabones más sofisticados y con mayores rentas. De este modo, se propone elaborar políticas paradiplomáticas orientadas al *upgrading* que tiendan a la creación de ventajas competitivas dinámicas locales, con la consecuente producción de mayores beneficios para sus sociedades.

6. Paradiplomacia orientada al *upgrading*

La literatura existente sobre políticas paradiplomáticas económicas resalta la promoción de los territorios como destinos atractivos para la radicación de inversiones extranjeras directas. Para lograrlo, las unidades subnacionales se valieron de misiones de promoción y el establecimiento de incentivos para los inversores, como ser la exención de impuestos, las garantías de préstamos y el reintegro de inversión, entre otros. Sin embargo, estas acciones en materia económica presentan un patrón común para la radicación de inversiones, con la presunción de que cualquier tipo de inversión redundará en beneficios económicos locales. La nueva internacionalización productiva que tiene lugar a nivel mundial habilita la posibilidad de focalizarse en aquellas actividades que potencien un crecimiento de largo plazo, basado en incrementos genuinos y sistemáticos de la productividad y la competitividad, generando derrames en la economía local.

Las políticas internacionales locales implementadas no maximizaron los beneficios derivados de las transformaciones de la configuración productiva mundial, o al menos no se diseñaron en pos de ello. Por consiguiente, se identifica un área de vacancia cognoscitiva dentro de la paradiplomacia económica, vinculada a las gestiones subnacionales que promuevan la localización de eslabones productivos de alto impacto en sus geografías, así como estrategias de *upgrading* dentro de las mismas, con el objetivo de maximizar la participación en dichas cadenas y obtener mayores rentas.

Un concepto vital dentro de la perspectiva de CGV, al cual las actividades paradiplomáticas podrían orientarse, es el *upgrading*. Este hace referencia a todas aquellas acciones que promueven la realización de mejores productos, métodos para hacerlos de manera más eficiente o avances que permitan la incorporación de actividades más calificadas. Los estudios sobre cadenas globales de valor hacen hincapié en la posibilidad de los productores de países en desarrollo de adquirir nuevas habilidades y conocimientos, los cuales pueden ser estimulados a través de la participación en las CGV.

El análisis de cadena de valor puede ayudar a explicar la creciente disyuntiva entre el despliegue global de las actividades y los ingresos, particularmente desde una perspectiva dinámica. La renta es la utilidad o el beneficio que se obtiene de una actividad económica, y los mayores resultados se acumulan en aquellas partes que se protegen de la competencia e involucran barreras de entrada.

Partiendo de esta noción, la perspectiva de CGV permite inicialmente realizar un mapeo de las actividades, lo cual facilita la capacidad de descomponer la rentabilidad de toda la cadena de valor en las recompensas alcanzadas por los diferentes eslabones que la conforman. En segunda instancia, analiza la manera en que firmas particulares, ciudades y regiones están enlazados a una economía global. Y en tercera medida, por la concentración en las instituciones que dirigen la especialización internacional, el análisis de cadena de valor

identifica la palanca normativa que puede ser usada para alterar esos patrones de distribución (Kaplinsky y Morris, 2001).

Los procesos de *upgrading*, al generar una producción con un mayor valor agregado, permiten alcanzar nuevas rentas y modificar las estructuras de las CGV. Ello implica una superación respecto del concepto estático de Ricardo de la ventaja comparativa, dado que el éxito en la mejora a nivel de empresa permite la adquisición dinámica de competitividad en nuevos nichos de mercado, sectores o fases de la cadena productiva (Lall, 2001; Pietrobelli, 1997). En palabras de Kaplinsky (2001), se puede sostener que “las cadenas de valor son depósitos para la renta, y esas rentas son dinámicas.”

Un punto sensible es identificar qué actividades y tecnologías de una firma se mantienen en las casas centrales de las empresas transnacionales y cuáles pueden ser subcontratadas a otras empresas. Las estructuras de gobierno de las CGV crean barreras para el *upgrading* local. No obstante, esas barreras se pueden superar dependiendo del cuán estrecho sea el control en la cadena y de la habilidad de las empresas y de los recursos locales para mejorar. Es aquí donde la paradiplomacia económica desempeña un rol destacado en el acompañamiento de estos procesos de *upgrading* local.

Según Albuquerque (2004), la calidad de la inserción internacional de un espacio subnacional está fuertemente vinculada a su capacidad de producción y generación de ventajas competitivas dinámicas. En la misma dirección y en palabras de Porter (2007), “las industrias competitivas de un país están usualmente vinculadas a una ciudad o región, dando lugar al concepto de ventaja competitiva local”.

La creación a nivel local de estas condiciones favorables exige aplicar políticas selectivas a partir de la identificación de sectores productivos con alto potencial de valor agregado. Otro aspecto relevante a considerar es que cada cadena productiva responde a diferentes intereses y motivaciones, lo que debe traducirse en que las políticas para su seducción sean específicas y focalizadas. Las actividades económicas dinámicas, caracterizadas por la innovación y las complementariedades institucionales, dan lugar a la diversificación de las exportaciones basadas en la inversión hacia nuevas actividades con mayor valor agregado y contenido tecnológico.

7. Conclusiones

La transnacionalización de la economía es resultado de una producción a escala global, caracterizada por una creciente fragmentación de los procesos productivos en diversas localizaciones que maximizan sus beneficios. Las investigaciones sobre las cadenas globales de valor examinan las diferentes formas en las que se integran y se relacionan los sistemas de producción y distribución mundial, así como las posibilidades de las empresas en los países en desarrollo para mejorar su posición en los mercados mundiales.

Esta segmentación internacional de los procesos productivos y la consecuente conformación de sistemas globales de producción han generado nuevos desafíos para las ciudades y regiones, ávidas de identificar tanto las oportunidades como los obstáculos para mejorar las capacidades locales. La comprensión respecto de las gestiones de las CGV ayuda a

discernir la distribución de las rentas a lo largo de una cadena, así como las oportunidades de *upgrading* para mejorar la posición relativa de los actores vernáculos dentro de ellas.

Como testigos de los modos de producción vigentes en la actualidad, es plausible sostener que el desarrollo local a largo plazo requiere de políticas paradiplomáticas que se caractericen por una apropiada planificación que identifique sectores estratégicos y articulaciones, que estén centradas en la manufactura de media y alta tecnología, intensivas en diseño e innovación, así como también en los servicios basados en conocimiento. La participación en CGV permite el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios (Oddone, 2016a). En consecuencia, se deben incentivar actividades productivas locales que se distancien de aquellas manos de obra intensivas y se concentren en actividades intangibles, las cuales requieren de recursos humanos calificados.

En concordancia con López y Ramos (cita en Kosacoff y Mercado 2009, p.86),

es evidente el potencial que pueden tener las empresas trasnacionales para influir sobre la configuración productiva de los países en desarrollo, no sólo a través de la presencia directa sino especialmente a través del vínculo con los proveedores y clientes que forman parte de las CGV. Siendo así, pasan a ser centrales no sólo las políticas de atracción de inversiones sino también las acciones de estímulo al desarrollo de capacidades de absorción doméstica, la mejora de los bienes públicos, el desarrollo de activos específicos y la promoción del involucramiento de las ET [empresas trasnacionales] con el medio local, entre otras.

El nuevo paradigma de producción global impone una agenda nueva a las autoridades locales en materia de políticas paradiplomáticas. La ausencia de políticas públicas articuladas, destinadas a fomentar la participación local en las CGV, que impulsen el desarrollo de un ecosistema de interacción entre los agentes, mejoren las capacidades de absorción doméstica y promuevan el *upgrading* hacia actividades de alto valor agregado en sus geografías, representa un punto de partida para los gobiernos locales.

8. Bibliografía

- Aguirre, I. (2001). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico. En F. Aldecoa y M. Keating (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons: Madrid.
- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.
- Bessa Maia, J. N. (2012). A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília.
- Botto, M. y Scardamaglia, V. (2011) Creando capacidades: las negociaciones económicas

internacionales y las provincias argentinas. ¿Un rol para el sector privado?" *Serie Aportes* N°15. ISSN 1853-1113. Buenos Aires

- Bueno, I. (2012). *Paradiplomacia Económica. Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Editora Verdana: Brasília.
- Buzan, B. (1993). From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory meet the English School. *International Organization* n° 47.
- Carreón, P. (2007). *Paradiplomacia y su desarrollo en el mundo*. Protocolo Foreign Affairs and Lifestyle. Sección Internacional. México.
- Colacrai, M y Zubelzú, G. (2004). *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*. CARL: Buenos Aires.
- Cornago, N. (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons: Madrid.
- Cornago, N. (2001). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal: Buenos Aires.
- Costero Garbarino, M. C. (2013). Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San Luis Potosí. *Revista de El Colegio de San Luis*. Nueva época. Año V, número 9.
- Criekemans, D. (2001). Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states. 2nd Global International Studies Conference, World International Studies Committee (WISC). Slovenia.
- Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: within, among and across nations*. Westview Press. London.
- Felli, L. (2015). La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. *Revista Estudios* N°49. ISSN: 1852-1568
- Ferraro, D. (2012). La acción internacional de los gobiernos locales. Montevideo Internacional. Disponible en: http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/12f9598dc45f6299fb08c15afc00c44emvd_internacional.pdf
- Ferrero, M. (2005). La globalización en acción: regionalización y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latino americano, ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) "Agendas regionales en escenarios de conflicto", Córdoba (Argentina), 15-18 de noviembre.
- Gereffi, G.; Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. Institute of Development Studies. *Review of International Political Economy* 12:1 February 2005: 78–104. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fisheries/docs/GVC_Governance.pdf
- Hernández Sampieri, R., Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. 4ta ed. Mc Grall Hill Interamericana: México.

- Hocking, B. (1993). *Foreign Relations and Federal States*. Leicester University Press: Londres.
- Hocking, B. (2000). Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales. En Felli. L. La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. *Revista Estudios Nº49*. 2015. ISSN: 1852-1568
- Kaplinsky, R. (2000). Spreading the gains from globalization. IDS Working Paper 110. Disponible en: <https://www.ids.ac.uk/files/Wp110.pdf>
- Kaplinsky, R. y Morris, M. (2001). *A Handbook for Value Chain Research*. Vol. 113. IDRC. [Disponible en: <http://www.srp-guinee.org/download/valuechain-handbook.pdf>
- Keating, M. (2001). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En F. Aldecoa y M. Keating (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons: Madrid.
- Kennedy, P. (1993). *Hacia el Siglo XXI*. Plaza & Janés: Barcelona..
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. GEL Editores: Buenos Aires.
- Kinkad, J. (2009). Bibliographic Resources for Federalism and Foreign Affairs. En H. Michelmann (ed.). *Foreign Relations in Federal Countries*. Forum of Federations y McGill-Queen's University Press. Booklet Series, vol. 5. Montreal.
- Lall, S., Albaladejo, M. y Zhang, J. (2004). Mapping Fragmentation: Electronics and Automobiles in East Asia and Latin America. *Oxford Development Studies* 32, no. 3. Disponible en: <http://economics.ouls.ox.ac.uk/12780/1/qehwps115.pdf>
- Lascurain Fernández, M. (2016). Challenges of economic globalization. *Revista de Relaciones Internacionales. Estrategia y Seguridad*. 12 (1), pp. 23-50.
- Lascuráin Fernández, M. y Villafuertes, F. (2018). Multinationals and the bargaining dynamic among Least Developed Countries. *Brazilian Journal of International Relations*, V. 7, N. 1.
- Linklater, A. (1992). The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View. *Millennium*, 21(1), 77-98.
DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298920210010601>
- López, A. y Ramos, D. (2009). Inversión Extranjera Directa y Cadenas Globales de Valor. En Bernardo Kosacoff, (eds.). *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción*. CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/argentina/noticias/noticias/5/37995/libro_CEPAL_PNUD.pdf
- Maira, L. (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. El Zorzal: Buenos Aires.
- Martín, M. y Oddone, N. (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social: Granada.
- Natalizio, V. (2007). *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Centro Argentino de Estudios Internacionales: Buenos Aires

- Oddone, N. (2016a). Política comercial y cadenas de valor en Argentina contemporánea: ¿una nueva etapa? *PUENTES*, Volumen 17, Número 2.
- _____. (2016b). *Cadenas de valor en la Argentina: notas para una política comercial inteligente*. Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos: Córdoba.
- Oddone, N. y Padilla Pérez, R. (2014). El escalamiento en las cadenas de valor a través de servicios profesionales y de soporte. *Puentes*. Volumen 15, Número 3.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? Reforma y Democracia. *CLAD*, No. 9.
- Padilla Pérez, R. (2014). Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36743-fortalecimiento-cadenas-valor-como-instrumento-la-politica-industrial>
- Porter, M. (2007). La ventaja competitiva de las Naciones. *Harvard Business Review*, ISSN 0717-9952, Vol. 85, Nº. 11, 2007, pp. 69-95
- Rhi-Sausi, J.L. (2008). La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-región de Atacama. *Revista OIDLES*. Vol 2, Nº 3.
- Robertson, R. (1995). Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. En Mike Featherstone, Scott Lash and Roland Robertson. *Global Modernities*. Sage: London.
- Sarquís, D. (2009). Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia. En Zeraoui, Z. (coord.). *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*. Montiel & Soriano Editores S.A.: México.
- Schiavon, J. (2010). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México. En Maira, L. (ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- Siles, M. (2014). La paradiplomacia de las provincias argentinas y la responsabilidad internacional derivada de su actuación. Ponencia en el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la U.N.L.P. La Plata.
- The Global Value Chains Initiative. Disponible en: www.globalvaluechains.org.
- Universidad del Rosario. (2016). Dossier Temático: La paradiplomacia y la política internacional de las regiones. *Desafíos*. Vol. 28, Núm. ISSN-e: 2145-5112, ISSN: 0124-4035, Colombia.
- Zeraoui, Z. (Coord.). 2013. Teoría y práctica de la Paradiplomacia. Montiel & Soriano Editores S.A.: México.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional. En Iglesias, E. (dir.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional*. CARI: Buenos Aires.

“Desbordar lo nacional”: la multiplicidad de actores en la política exterior brasileña, en tiempos de lulismo ¹

“Overflowing the national”: the multiplicity of actors in Brazilian Foreign Policy during Lula’s administration

Amanda Barrenengoa²

Resumen: En este artículo se analizan algunos de los principales ejes de la política exterior brasileña durante los gobiernos de Lula da Silva (2003-2011). Desde un abordaje cualitativo, traducimos la estrategia gubernamental para identificar actores de las clases dominantes involucrados en los procesos de integración regional. En este ejercicio emergieron una multiplicidad de actores que formaron parte, entre los márgenes estatales, de las decisiones de política exterior y que provenían de diferentes ámbitos. En este encuadre se conjugaron, de manera conflictiva, objetivos de integración y modalidades de inserción divergentes. Vinculando analíticamente la escala nacional con las dinámicas regionales, recuperamos algunas de las reconfiguraciones del plano internacional. Estas indagaciones revisten una relevancia particular en el presente, dadas las recientes transformaciones en las agendas de política exterior.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña – Itamaraty - Clases Dominantes - Integración Regional

Abstract: In this article we analyze some of the main axes of the Brazilian foreign policy during the administrations of Lula da Silva (2003-2011). From a qualitative approach, we translate the government strategy to identify other actors of the dominant classes, in connection with the processes of regional integration. In this exercise, a multiplicity of actors emerged within the state margins, who were part of foreign policy decisions and who came from different areas. In this framework, integration objectives and divergent insertion modalities were conjugated in a conflictive way. Analytically linking the national scale with what happened in the regional dynamics, we recover some reconfigurations that took place worldwide. These investigations have a particular relevance in the present, from recent changes in foreign policy agendas.

Key words: Brazilian Foreign Policy- Itamaraty- Dominant Classes- Regional Integration

¹ Recibido: 02/10/2019. Aceptado: 13/03/2020.

² Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Becaria postdoctoral del CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Socio Históricas del IdIHCS (CONICET- UNLP). Docente de la Cátedra Sociología Gral. de la FaHCE- UNLP. Licenciada y Profesora de Sociología (FaHCE-UNLP). Correo electrónico: abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar

1. Perspectiva teórico metodológica: actores y clases dominantes en Brasil

Reconstruir algunos de los principales ejes de un gobierno en cuanto a su política exterior³, resulta ser un ejercicio que abre diferentes caminos posibles. Aquí partimos de la pregunta en torno a los intereses y conflictos que hubo en los entretelones del escenario integracionista de comienzos del siglo XXI en la región suramericana, con la observación del caso brasileño. Estos procesos y dinámicas regionales se han visto marcados por una fuerte impronta estatal, el presidencialismo y la emergencia de liderazgos fuertes, visibles en organismos como la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el propio Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros. No obstante, además de la relevancia de los actores político-institucionales, notamos un importante entramado de actores provenientes del ámbito privado, cuyos intereses fueron parte de las políticas promovidas desde los gobiernos lulistas. Desde un ejercicio de reconstrucción de su política exterior, formulamos diferentes escalas analíticas en las cuales es posible traducir la estrategia brasileña. Bajo la consideración de que la pertenencia a estas instancias y bloques integracionistas conllevó toda una complejidad y multiplicidad de actores sociales de las clases dominantes, en este artículo nos proponemos presentarlos y caracterizarlos en sus complejidades, con relación a los gobiernos lulistas.

En tiempos en los que el ciclo de gobiernos neodesarrollistas es desarticulado por la profundización de la agenda neoliberal, buscamos contribuir con una mirada amplia del período desde el foco en los múltiples actores que desbordaron los márgenes nacionales. Si tradicionalmente los análisis sobre política exterior fueron abordados desde el Derecho, la Economía y las Relaciones Internacionales, y aquellas relaciones entre gobierno y clases dominantes le fueron propias a disciplinas como la Sociología; nos proponemos, para indagar en estos fenómenos que combinan política exterior, gobierno y clases dominantes, un ejercicio ecléctico. Iremos desplegando una parte del complejo entramado de actores que se observa, desde una mirada sociológica del poder, el Estado brasileño, sus políticas y los actores involucrados (Barrenengoa, 2019). La elección del caso brasileño proviene del rol distintivo que tuvo este país en el diseño de una estrategia de integración, para la cual la región suramericana fue una pieza fundamental. A su vez, los antecedentes en torno a los procesos de integración del regionalismo postliberal demuestran la presencia de funcionarios diplomáticos y políticos de dicho país en instancias como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la UNASUR y el MERCOSUR, entre otras. El recorte temporal se corresponde con los dos primeros gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

Observamos una fuerte burocracia estatal, de larga tradición diplomática, que convivió y circuló entre las arcas del Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dentro de ella podemos mencionar un núcleo destacado de funcionarios que formaron parte de un equipo de

³ El presente artículo contiene parte de los resultados de mi investigación doctoral, contenidos en el capítulo 2 sobre Política Exterior Brasileira, de la tesis titulada "*Mudar para valer? Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003- 2011)*", dirigida por Luis Adriani y Julián Kan, y disponible en el repositorio institucional de la UNLP: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>

asesores presidenciales en materia de política exterior y articulaciones internacionales. A su vez, una institución de peso y relevancia histórica como el Itamaraty, que involucra a los actores de la cancillería brasileña, sus funcionarios, sus idearios y su historia, y, sobre todo, sus disputas diplomáticas y corrientes divergentes. En su palacio se tejen las grandes tramas de la política exterior, pero a su vez emergen conflictos producto de las discrepancias en materia de relaciones internacionales e integración regional (Barrenengoa, 2019: 72). No obstante, entre los actores de las clases dominantes que fueron parte de la coalición de gobierno, nos encontramos también con empresarios, banqueros, políticos, millonarios, personajes de la industria cultural, periodistas y representantes religiosos, entre otros (Boito, 2017: 28). Además de su lugar en la estructura económica, aquí son analizados en tanto sectores de peso en la política brasileña; es decir, por sus posicionamientos en el terreno de la política exterior, la estrategia, por su acompañamiento al gobierno del PT en determinadas circunstancias, entre otras. Sus posiciones se correspondieron con la dinámica de la coyuntura en la que estaban insertos, así como en función de las políticas estatales⁴.

De esta manera, con el objetivo de reconstruir aspectos de una estrategia de amplio alcance, notamos que esta requirió, también, de la configuración de poder hacia dentro de las filas del propio país, con sus conflictos y contradicciones. A todo esto, Souza (2008) llama la “comunidad de política exterior”, es decir, el universo conformado por aquellos actores sociales y sectores que participaron del proceso de toma de decisiones y/o formación de opiniones respecto de las relaciones internacionales y la política exterior brasileña. Entre ellos podemos destacar tanto funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo, como grupos de interés, líderes de organizaciones políticas y sociales, investigadores, periodistas y corporaciones empresariales con intereses en el escenario internacional (Souza, 2008; Berringer, 2015). De aquí se desprenden el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)⁵ y las empresas brasileñas⁶, en tanto actores también presentes en la política exterior, desde una dimensión más específica que provino de la agenda de desarrollo vinculada con esta. A su vez, además de las empresas de ingeniería, tuvieron peso otros órganos financieros, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Brasil, los ministerios del Estado brasileño, actores de la diplomacia del Palacio de Itamaraty y representantes de la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP).

Ahora bien, con el objetivo de indagar en los actores sociales de las clases dominantes involucrados en la política exterior lulista⁷, consideramos que, en su conjunto y con distintos

⁴ En el caso de las corporaciones económicas, al no mostrar un posicionamiento único frente a las políticas estatales, su postura se encontró vinculada a los intereses dominantes más generales, lo que nos refiere a las posibilidades de posturas ambiguas, en función de qué estaba en juego (Berringer, 2015: 68).

⁵ Creado en el año 1952 con el nombre de BNDE, se consolidó como el principal banco de desarrollo y financiador de los grandes proyectos de infraestructura que excedieron las fronteras de Brasil e incluso las de la región suramericana. En el año 1982, durante la dictadura militar, se le incorporó la abreviatura “S” como parte de su componente social (Novoa, 2009: 189).

⁶ Entre las empresas que fueron parte de la estrategia de política exterior y desarrollo de los gobiernos del PT, nos referimos a las empresas constructoras. Sin embargo, dado que abarcan una diversidad de servicios que van desde infraestructura, industria, energía, minería, servicios tecnológicos, hasta el medio ambiente y la minería, las denominamos “empresas de ingeniería” (Pedreira Campos, 2009: 104).

⁷ A lo largo del artículo, se utilizará de manera indistinta la referencia a empresarios y corporaciones para referirse tanto a empresas de ingeniería brasileñas (ya sea de sectores del agro, como de la industria y los

roles, todos contribuyeron en la simbolización y construcción del imaginario integracionista del período. En los márgenes estatales e institucionales, coexistieron múltiples relaciones de poder, en el marco de procesos sociales, políticos, históricos y culturales más amplios. De este modo, el estudio del Estado brasileño mediante su juego institucional, ejercido este en los planos nacional, regional e internacional, nos mostró una multiplicidad de actores sociales que también vieron reflejados sus intereses en la política exterior (Barrenengoa, 2019). Mientras avanzaba la dinámica social y política, las perspectivas de estos actores en relación con el Estado y la integración suramericana se vieron modificadas por diversos motivos. De manera que observamos múltiples formas de manifestación de sus relaciones e intereses, de acuerdo con un contexto específico. Coincidimos con Kan (2015a) y Berringer (2015), en cuanto a considerar que las definiciones de un Estado, en lo que atañe a su inserción regional, más allá de ser tomadas por las coaliciones de gobierno desde sus estructuras institucionales, incluyen a distintos sectores de las clases dominantes. Y por momentos, a sus intereses particulares. En este sentido, nos interesa visualizar la posición del Estado brasileño en instancias regionales e internacionales, como resultante de estas conflictivas y contradictorias dinámicas. Es decir, como materialización de estas complejas relaciones (Barrenengoa, 2019: 23). Coincidimos con Míguez (2017: 6) cuando se refiere a los gobiernos del PT –incluidos los de Dilma Rousseff–, en torno a la existencia de una “yuxtaposición de políticas exteriores elaboradas por Brasil”. Se trató de un período en el que fueron claros los elementos contradictorios y constitutivos, a la vez, en las arcas del propio Estado, entre los cuales cobraron protagonismo las disputas entre distintos sectores sociales. A su vez, compartimos la vinculación que plantea Berringer entre la política interior y exterior, dado que ambas muestran una configuración entre los intereses del bloque de poder al interior de una formación social (Berringer, 2015: 63).

Desde estas perspectivas, encontramos en el caso brasileño elementos que nos permiten analizar la política exterior y la política económica, entre otras, desde el énfasis en los conflictos políticos y económicos entre distintos grupos sociales que coexistieron al interior del bloque de poder. A partir de sus políticas, el Estado buscó la articulación de los diferentes sectores de las clases dominantes, sin tratarse de un acuerdo explícito. Por el contrario, junto con la dinámica social, estos avanzaron en torno a la consecución de una alianza política que permitió sostener en el tiempo un orden social, en el que las contradicciones estuvieron presentes.

A su vez, y desde una perspectiva histórica, analizamos las políticas del Estado brasileño desde su inscripción en un contexto histórico de aplicación. Por esto, el contexto regional e internacional se erigieron también en variables centrales a la hora de analizar los posicionamientos y relaciones entre actores en función de las circunstancias en las que se encontraban, en tanto que funcionarios diplomáticos o representantes de diversos grupos de interés se movieron en el plano de la política exterior en respuesta a posturas de un espacio político, una fuerza, una línea particular que representaban y no a sus voluntades o intereses individuales. Aquí retomamos el planteo que varios autores realizan a la hora de estudiar la política exterior (Morgenfeld, 2011; Kan, 2015a; Berringer, 2015, Míguez, 2017) y optamos por seleccionar una confluencia de estrategias, actores sociales e intereses. En el caso de

servicios), como a empresas y representantes de la FIESP. Todos estos son considerados parte, junto con los representantes y funcionarios estatales, de las clases dominantes brasileñas.

Berringer, recuperamos la perspectiva poulantziana y su idea de “bloque de poder”, para identificar desde la política exterior brasileña, conflictos y contradicciones entre fracciones de clases al interior del bloque de poder que el lulismo configuró en sus años de gobierno.

2. La integración desde la política exterior brasileña

Circunscribimos la política exterior brasileña en movimientos de cambio y reconfiguración por los que atravesaba el continente en su conjunto (Giacalone, 2006; Katz, 2006; Kan, 2015a; Míguez y Crivelli, 2014; Berringer, 2015). Luego de la Segunda Guerra Mundial asistimos a lo que Soares de Lima (2013) denomina una “crisis del sistema interamericano”. Con esto se refiere a la situación de transición en el hemisferio occidental dada las diferentes propuestas de cooperación, integración y desarrollo. En el marco de esta transición, la región suramericana se encontraba en una encrucijada. Por un lado, la posibilidad de aprobar el ALCA implicaba una nueva subordinación a EE.UU., que el ministro de Asuntos Exteriores Celso Amorim denominaba “entre la región suramericana y el hemisferio” (Amorim, 2014: 101). Por otro lado, se abría la posibilidad de conformación de un espacio económico político suramericano, como reflejo del MERCOSUR, pero con modificaciones y nuevos temas en la agenda. En esta segunda opción descansaba el proyecto brasileño que cosechó las primeras adhesiones con el presidente peruano Alejandro Toledo. A diferencia de lo que las fotos de aquellas primeras cumbres entre presidentes más afines al ideario “bolivariano” muestran, fueron Toledo y Lula quienes comenzaron a delinear los lineamientos de un proyecto integracionista que buscaba “desideologizar” la integración suramericana y unir voluntades heterogéneas.

Caracterizamos el período de “regionalismo postliberal” (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009), en alusión a una dinámica de transición⁸, en la cual existieron posturas de Estados que criticaron fuertemente al neoliberalismo y propusieron agendas de gobierno alternativas a este (Merino, 2016). Las resistencias y los debates en torno a las alternativas al neoliberalismo y, en particular, al Consenso de Washington (Merino, 2018) terminaron coincidiendo con la reconfiguración de las agendas estatales. Es decir, transformaron la relación entre la economía, la política y la agenda social; y articularon actores que emergieron como parte de las coaliciones que asumieron el gobierno en cada Estado (Sanahuja, 2009, Míguez, 2017). Por ende, como rasgo distintivo, los procesos de integración regional fueron promovidos bajo marcos fuertemente estatales, así como también aparece el énfasis en una agenda de integración que reimpulsara el desarrollo desde la acción política de los Estados. Se incorporaron a las recurrentes propuestas de integración económica y comercial, nuevos parámetros de integración enfocados en asuntos como la infraestructura, la energía, la educación, la defensa de la democracia y la ciudadanía, entre otros (Briceño Ruiz, 2014). También fueron incorporados, en el caso brasileño, actores y sectores empresariales y corporativos en instancias estatales.

⁸ Para conocer más acerca del proceso de transición entre regionalismos, recomendamos la lectura de Sanahuja, José Antonio (2009). “*Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal*”. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe, n.º 7, pp. 11-54.

El 1 de enero de 2003 asumió la presidencia de Brasil Lula da Silva⁹, del PT, en un marco de desgaste del neoliberalismo más ortodoxo (Berringer, 2015: 44). En su gobierno, se profundizó y diversificó la agenda de política exterior en lo que atañe a integración, en un contexto que mostraba señales de reconfiguración regional. En su primer año como presidente, Lula ya había recibido en su país a todos los presidentes de América del Sur. Por su parte, Celso Amorim los visitó todos en un período de 24 meses (Amorim, 2014: 102). Esto marcaba la prioridad en la agenda de política exterior de la región suramericana como ámbito en el cual desarrollar una estrategia de integración desde el propio Estado brasileño. Para esto, el gobierno brasileño puso a disposición toda su cartera de relaciones exteriores y sus cuadros de gobierno para construir estos objetivos (Barrenengoa, 2019).

A la par, encontramos en la aglutinación de intereses que convergieron en el rechazo al ALCA en el 2005, a sectores de burguesías locales que encontraron eco en los representantes gubernamentales encargados de las negociaciones políticas. En el marco estas negociaciones, se dieron alineamientos entre sectores de la burguesía industrial y agropecuaria brasileña, que fueron dando espesor a la alianza que se conformaría al nivel del nuevo bloque de poder (Berringer, 2015: 195-197). De esta manera, el proceso que culminó en el rechazo a la propuesta estadounidense del ALCA puso de manifiesto la emergencia de un nuevo “ethos antihegemónico” en la región (Soares de Lima, 2013), vinculado no sólo a las respuestas provenientes de sectores económicos y actores de las clases dominantes, sino también configurado en base a alternativas políticas que se fueron gestando, “desde arriba” (Kan, 2015a) y “desde abajo”, con mayor o menor coincidencia. Con esto nos referimos a la heterogeneidad de fuerzas sociales que decantaron en el lulismo, con apoyo de las centrales sindicales como la Central Única dos Trabalhadores (CUT), crítica de las políticas neoliberales impulsadas por EE.UU. en nuestra región, y, a su vez, a los actores de las clases dominantes que se verían perjudicados con el avance de la propuesta ALCA, dado que resultaba desfavorable para sus intereses económicos (Berringer, 2015; Kan, 2015b¹⁰). Así, los procesos de regionalización e integración iniciados a partir del siglo XXI obturaron de alguna manera los intentos de profundización de proyectos impulsados desde EE.UU. y sus diversas herramientas, como el ALCA, la OEA y el NAFTA (North American Free Trade Agreement).

Entre los hechos que contribuyeron en la reconfiguración del escenario regional, podemos mencionar las negociaciones fallidas en la reunión de la Ronda de Doha en Cancún en 2003, las discusiones en torno al ALCA en Miami y Puebla, el “Consenso de Buenos Aires” entre Néstor Kirchner y Lula en 2003, la crisis en las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE), y el fracaso de la Cumbre de las Américas de Monterrey en 2004, entre otras (Kan, 2015b: 40). Los funcionarios diplomáticos de países como Brasil fueron acompañados por representantes corporativos y de importantes empresas, lo cual se tradujo posteriormente en mecanismos y nuevas instancias de consulta (Kan, 2015b: 56). Durante la

⁹ Este obtuvo el 47% de los votos en el primer turno en 2002 (52.788.428 votos), mientras que José Serra, tuvo 33.366.430 (Singer, 2017: 15).

¹⁰ Para profundizar la relación entre las clases dominantes y las negociaciones que decantaron en el rechazo al ALCA, recomiendo la lectura de Kan J. (2015), “Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil”. Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-I@tina, Vol. 13, num. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.

Ronda de Doha de la OMC, estos rasgos emergieron con notoriedad (Kan, 2015b: 42; Berringer, 2015: 197). De esta manera, junto con rechazo al ALCA, fueron surgiendo nuevas propuestas de integración como las provenientes de Brasil, cuyo énfasis estuvo dado por la búsqueda de conformar un ámbito de identidad suramericana. Desde algunos sectores provenientes de las clases dominantes, hubo fracciones del empresariado que apoyaban una potencial integración suramericana, dado que veían en el proyecto ALCA las consecuencias negativas que una mayor apertura comercial traería para sus intereses económicos (Berringer, 2015: 116). Así, desde la búsqueda de consolidación de una identidad suramericana, el gobierno lulista buscó la conformación de una base económica que funcionase como sustento del despliegue de su política estratégica que involucró diversos ámbitos de intervención, desde un rol de liderazgo que fue clave.

3. Las tensiones en el Itamaraty

En el Palacio de Itamaraty, la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, existían diferentes posturas respecto de promover una integración más volcada hacia el norte o hacia el sur, con sus implicancias. A su vez, distintas visiones evaluaban la propuesta de creación de un área de Libre Comercio de América del sur –impulsada por Amorim– u otro tipo de instrumento similar. En este sentido, un objetivo de la política exterior provino de la pretensión de convertir a la región suramericana en un espacio político consolidado, lo cual generó diversas tensiones y conflictos. También trajo aparejada la necesidad de nuevas capacidades y roles diplomáticos (Soares de Lima, 2013), constituyéndose en una estrategia que buscó la articulación de actores internos y externos (Barrenango, 2019: 75).

En términos de política exterior, podemos hablar de un giro sustancial en la estrategia, respecto de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso¹¹, notable a partir de diferentes aspectos. Uno de ellos, fue el cuestionamiento al rol de EE.UU. en la región y a la hegemonía neoliberal. Otro, fue la tradición nacionalista, desarrollista y en favor de la integración regional de quienes ocuparon en ese entonces el palacio de Itamaraty, personificados en las figuras del canciller Celso Amorim y el secretario Gral. Samuel Pinheiro Guimarães¹². De una política exterior subordinada a los poderes imperiales, coincidimos con Berringer en considerar que, se pasó, durante los gobiernos lulistas, a una política exterior de “subordinación conflictiva” (Berringer; 2015: 104), la cual buscó equilibrar el histórico peso estadounidense en los asuntos latinoamericanos.

Durante este período, la política exterior se constituyó en uno de los pilares de la estrategia de los gobiernos de Lula, involucrando no sólo las agendas de desarrollo económico y de relaciones internacionales sino también a sectores de la sociedad brasileña desde una fuerte

¹¹ Presidente durante los años 1994- 1998 por el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña). Luego de reformar la Constitución, fue reelecto para el período 1999- 2002, triunfando en dichas oportunidades contra el candidato del PT, Lula da Silva. En las elecciones presidenciales de 2002, apoyó al candidato de su partido, José Serra.

¹² En esta línea, la creación de una asesoría especial de la presidencia ocupada por el Embajador Marco Aurélio García, con larga trayectoria en la secretaría de relaciones internacionales del PT, ya daba indicios del rumbo que Lula iba a imprimirle a la política exterior de su gobierno y a la región suramericana.

y abarcadora participación estatal (Soares de Lima, 2013). No obstante, esto sería señalado por sectores de la oposición como la “partidización” de la agenda de política exterior (Barbosa, 2015), algo que fue subrayado por el propio gobierno como el camino necesario para la proyección de su poder a nivel regional e internacional. A su vez, creó oportunidades para múltiples actores que iban más allá del Palacio de Itamaraty, en una suerte de pluralización de los actores de la política exterior, con lo cual se articularon actores a nivel interno y externo (Giaccaglia, 2010; Míguez, 2017). Esto implicó una nueva configuración de un bloque de poder compuesto por el gran capital nacional, empresas estatales y, en ocasiones, empresas multinacionales. Esta incorporación de múltiples actores en las arcas estatales también trajo aparejados nuevos conflictos. Ahora bien, si bien la tradición diplomática brasileña data de muchos años, podemos puntualizar como rasgos sobresalientes el énfasis en la integración regional, la defensa de los intereses nacionales, el diálogo con otros Estados y zonas periféricas, la búsqueda de la expansión comercial, la participación e intervención en las instituciones como el FMI y el Banco Mundial, la reivindicación del lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, y los instrumentos multilaterales como la OMC, entre otros (Estrella Faria, 2005: 4; Míguez y Crivelli, 2014: 68). Esto se vio cristalizado en la participación brasileña a instancias del G20; dado que, la consideración de la región suramericana como prioritaria fue inscrita en una meta más abarcadora de Cooperación Sur-Sur, que se desarrolló en el marco de transiciones más generales, a partir del debilitamiento del poder estadounidense —y el creciente acercamiento con China (Merino, 2016; Míguez y Crivelli, 2014: 74). En este sentido, luego del rechazo al ALCA, varios de los ámbitos en los que se encontraban representados los intereses de sectores del empresariado brasileño, como la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Coalición Empresarial Brasileira (CEB), continuaron teniendo vínculo con el Estado brasileño para participar de las decisiones y acuerdos en la arena internacional. Estos sectores provenientes de la industria lograron acrecentar, durante el lulismo, su lugar en las instancias de negociación y definición de estrategias de inserción internacional (Giaccaglia, 2010: 109). De este modo, observamos aquí una clara vinculación entre sectores del empresariado con sectores del Itamaraty y del propio gobierno. Como resultado de la incidencia de los intereses de sectores de la construcción civil, energía, alimentos y otros vinculados al comercio de exportación, se creó con ellos el Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC) (Berringer, 2015: 192). Desde entonces, los vínculos entre China y América Latina continuaron un camino expansivo que se profundiza en el presente¹³.

Con estas transiciones como telón de fondo, la estrategia de política exterior del gobierno de Lula, buscó, a diferencia del gobierno de FHC, ampliar el margen de maniobra apoyándose en Suramérica; para lo cual, el diseño de su política exterior fue clave. Caracterizada por los propios actores que la impulsaron como de “activa y altiva” (Amorim, 2016), esta idea refería a que la presencia brasileña en los ámbitos, foros e instancias tanto internacionales como regionales, fuese siempre en pos de participar para intervenir y generar nuevas demandas desde los países emergentes. Esto transformó el lugar que la periferia había ocupado históricamente, desde la autonomía y el universalismo como eje vertebrador de dicha estrategia (Giaccaglia, 2010: 100). Además, todo un conjunto de áreas y dimensiones complementaron

¹³ En el terreno comercial, desde el año 2009, el gigante asiático se convirtió en el principal socio de América Latina y principal destino de las exportaciones. En una curva ascendente, desde el año 2000 al 2011, se constituía en el mayor exportador e importador a nivel mundial, alcanzando el 10,4% del total mundial de exportaciones, y el 9,5% de las importaciones (Cepal, 2017: 9).

esta visión, a partir del modelo de acumulación que priorizó el desarrollo y el impulso a determinados sectores del empresariado brasileño desde políticas de internacionalización. No obstante, ella se encontró con contradicciones de diferente índole y novel, algunas constitutivas del propio cuerpo diplomático y sus diferentes corrientes.

4. La Corriente Institucionalista

En Itamaraty, se destacaron distintas posiciones que se correspondieron con agrupamientos más definidos, que aquí llamamos “corrientes”. Podemos distinguir un ala más cercana a FHC, más aperturista y liberal (Míguez, 2017: 2), que se consolidó durante sus períodos presidenciales, en la cual Cerqueira (2014) incluye a Luiz Felipe Lampreia –dedicado a las Relaciones Exteriores durante dicho período–, así como a Celso Lafer –quien fuera ministro de la misma cartera en el gobierno de Collor de Mello y entre 2001-2003, e integrada también por Rubens Barbosa, conocido funcionario brasileño, embajador de Brasil en Londres, Reino Unido (1994-1999) y en Washington, EE.UU. (1999-2004), además de coordinador en el MERCOSUR en representación de Brasil y presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la FIESP¹⁴. Por último, Cerqueira menciona a Gelson Fonseca, asesor diplomático de FHC y embajador en la ONU entre 1999-2003. Este sector se consolidó como tradición al calor de la hegemonía neoliberal. Con una postura crítica respecto de los lineamientos del gobierno de Lula, esta corriente marcaba que la política exterior del gobierno no seguía el principio de no intervención en asuntos relativos a sus vecinos, poniendo en jaque las tradiciones de la diplomacia del Barón de Río Branco (Soares de Lima, 2013).

Denominados también “institucionalistas pragmáticos”, reconocían las reglas con las cuales se movía la distribución del poder internacional y lo traducían en la consideración de que Brasil debía continuar las recetas promovidas por los líderes mundiales para poder adaptarse al nuevo contexto, sin la necesidad de tener un basamento ideológico como pilar de la política exterior (Barrenengoa, 2019). Adhirieron a la idea de existencia de distintos bloques internacionales, con lo cual coincidían con la corriente autonomista en su diagnóstico en torno al multipolarismo como realidad emergente ante la cual desplegar su estrategia. A su vez, ambas corrientes sostenían la necesidad del liderazgo brasileño en la región como medio para su inserción internacional (Míguez, 2017: 2). Dado que el nuevo contexto demandaba crecimiento económico en articulación con otros planos de lo social, Brasil debía apoyarse en la multipolaridad emergente para participar activamente en las instituciones internacionales, sin cuestionar la figura de EE.UU. No obstante, se opusieron fervientemente, junto a otros actores sociales, a varios de los principales ejes de la política exterior lulista, principalmente a los alineamientos que reorientaban una política norte-sur hacia una donde primaba la Cooperación Sur-Sur. Entre los sectores de las clases dominantes que manifestaron su resistencia ante las políticas del Ministerio de Relaciones Exteriores y con los que buscaron articularse, estaban aquellos nucleados en la FIESP. El presidente de su Consejo de Comercio Exterior, Rubens Barbosa –en tanto vocero de la institución– afirmaba en

¹⁴ Para mayor información sobre el funcionario ver: “Perfil: Embaixador Rubens Antonio Barbosa, Presidente do Coscex da Fiesp”, en noticias Fiesp, Agência Indusnet Fiesp, 19/02/2013. Disponible en: <https://www.fiesp.com.br/noticias/perfil-embaixador-rubens-antonio-barbosa-presidente-do-coscex-da-fiesp/> (acceso el 20/12/2018).

el año 2006 su postura de oposición a la diplomacia activa y altiva de Celso Amorim, por considerarla ideológica, populista y articulada con el denominado eje “Habana-Caracas” (Barbosa, 2015). De gran peso nacional e internacional, este se erigió en uno de los portavoces más críticos de la diplomacia brasileña.

5. La Corriente Autonomista

Si bien algunos de los funcionarios que integraban esta corriente tenían una trayectoria previa a los gobiernos de Lula –como Celso Amorim–, podemos afirmar que este grupo resurgió y se consolidó durante este período, dándole una impronta clara a la estrategia de política exterior, a pesar de los matices. Estos concebían a las políticas de industrialización como un favor central para los objetivos de desarrollo nacional; con lo cual, la política exterior sería un instrumento para esto (Berringer, 2015, Clemente, 2018). Años más tarde, el énfasis en el desarrollo que la estrategia autonomista planteaba sería motivo de conflictos. Entre las figuras emblemáticas que le dieron cauce a la política exterior brasileña podemos destacar a Celso Amorim (ministro de Relaciones Exteriores entre 2003-2011), a Marco Aurelio García (asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia entre 2003- 2016)¹⁵ y a Samuel Pinheiro Guimarães (secretario general de Relaciones Exteriores entre 2003-2009 y luego ministro jefe de una nueva área, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia). La defensa de una postura autónoma de las potencias que rigen el poder internacional, como EE.UU., tuvo correlación con las iniciativas de integración regional que tuvieron a Brasil como líder, como la CSN y la UNASUR. A su vez, impulsaron la participación en organismos multilaterales como forma de contraponer el poder estadounidense, bajo los nuevos objetivos de integración sur-sur y hacia el diseño de un orden mundial de características multipolares (Míguez y Crivelli, 2014: 68).

Algunos de los conflictos en la materialización de las políticas de integración impulsadas desde los gobiernos del PT provinieron no sólo de concepciones y tradiciones diferentes, sino, principalmente, de diferencias políticas e intereses ligados a proyectos estratégicos distintos. Aquellos núcleos de la diplomacia que boicotearon las políticas de integración obturaron, en definitiva, los lineamientos estratégicos de las políticas del PT en el gobierno. Su concepción acerca de que la política exterior debía ser independiente de los gobiernos, fue la base que fundamentó sus diferencias con la corriente autonomista, que se tradujeron en la oposición al PT a lo largo de sus períodos de gobierno. De esta manera, sin que mediara un acuerdo explícito, hubo actores y estrategias articulados desde las políticas del Estado, con intereses –por momentos– divergentes. En el horizonte de la inserción internacional de Brasil como actor de peso y en la internacionalización de sus capitales desde la política estatal, todos estos coincidieron, por distintos motivos (Barrenengoa, 2019: 189). No obstante, cuando se trató del sostenimiento del proyecto político lulista, aquellos sectores de las clases dominantes que criticaban la política exterior de sus gobiernos, integraron las filas del bloque opositor, buscando condicionar hasta su destitución final, al gobierno de Dilma Rousseff.

¹⁵ Fallecido en el año 2017.

Así, la estrategia autonomista fue vista por algunos sectores del Itamaraty como una “diplomacia partidaria”, que reducía la independencia que históricamente habían sostenido desde el cuerpo diplomático (Giaccaglia, 2010: 103). Tanto por su funcionamiento en vinculación con otros actores del Estado brasileño y de la propia sociedad, como por el proceso a partir del cual sectores del empresariado fueron incorporados a la toma de decisiones en instancias internacionales aquí mencionadas; las decisiones en materia de política exterior que se impulsaron en este período fueron duramente cuestionadas. La paradoja de este proceso fue que los mismos actores de las clases dominantes que fueron, de algún modo, “sentados a la mesa” para ser tenidos en cuenta –sea por sus intereses, o mediante su participación directa en ámbitos internacionales– fueron, tiempo después, parte de la oposición y el cierre del ciclo de gobiernos del PT.

6. La política exterior brasileña y las políticas de desarrollo: un recorrido contradictorio

Como venimos observando, las reconfiguraciones que se dieron en el mapa regional desde inicios del nuevo siglo dieron cauce a agendas alternativas en distintos planos de la política lulista. En su *Carta Ao povo brasileiro* del 22/06/2002¹⁶, el propio Lula lanzaba una convocatoria amplia para su futuro gobierno con el fin de terminar con los gobiernos del Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB)¹⁷. En simultáneo, los debates en torno al ALCA tuvieron como resultado una división de aguas en medio del debate presidencial, en el que por un lado se encontraban las acciones de rechazo impulsadas por el PT, con una postura menos contundente y de mayor aceptación al ALCA, y por otro los miembros del PSDB.

Estas dinámicas nos permiten entrever el movimiento de los actores de las clases dominantes en el plano político y económico, dentro del propio Brasil y en los márgenes regionales. Desde una mirada general, el rechazo al ALCA significó la pérdida de la influencia de EE.UU. en la región suramericana (Míguez y Crivelli, 2014: 77), lo cual impactó en las propuestas y discusiones en torno a la integración. Para los actores de las clases dominantes provenientes de industria brasileña, particularmente la FIESP, el MERCOSUR tenía un “valor estratégico”, como parte de la “implementación de un nuevo modelo de inserción de los países de la región en el mercado internacional” (Ardissone, 1999: 61). A su vez, consideraban que la creación del MERCOSUR abría oportunidades para conciliar las producciones de los diferentes países, desde la libre competencia¹⁸ (FIESP, 5/08/1996). Junto con el apoyo al MERCOSUR, la FIESP demandaba el financiamiento del BNDES para las exportaciones (Berringer, 2015: 115). Esto era de

¹⁶ Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> Portal Folha de Sao Paulo (acceso el 20/10/2017).

¹⁷ Este se erigió en principal partido opositor de los gobiernos del PT, en los períodos presidenciales de Lula y Dilma. Sus partidarios son denominados “tucanos”.

¹⁸ “*A concorrência é condição determinante da eficácia do projeto de integração. Só conseguiremos fazer do Mercosul um instrumento a favor dos países e dos consumidores da região, se tivermos a liberdade para os empreendedores e igualdade de condições na disputa pelo mercado*”. (FIESP, 5/08/1996). “La competencia es la condición determinante de la eficacia del proyecto de integración. Sólo conseguiremos hacer del Mercosur un instrumento en favor de los países y consumidores de la región si tenemos libertad para los emprendedores e igualdad de condiciones en la disputa del mercado” (traducción propia).

esperarse, dado que importantes sectores de las burguesías locales demandaban competir en condiciones de mayor igualdad con sectores empresariales de EE.UU. y China; y así terminaron optando por un neoliberalismo más moderado para aglutinarse desde la oposición a las políticas aperturistas (Berringer, 2015: 104). Visto desde el Estado brasileño, se trató de la recomposición de su capacidad de intervención en el ámbito económico, lo cual iría a favorecer el consiguiente ciclo de crecimiento y expansión económica.

Como consecuencia de las políticas de desarrollo impulsadas desde el gobierno lulista, aumentaron de manera extraordinaria la producción nacional y las capacidades de competencia e inserción en los mercados internacionales (Bustelo, 2012: 77), lo que impactó en el crecimiento de grandes segmentos de las clases dominantes, inclusive aquellos sectores que se fueron erigiendo, mientras avanzaban los gobiernos lulistas, en partícipes del bloque opositor. La estrategia de los gobiernos lulistas benefició a sectores de las clases dominantes que ocupaban posiciones clave en la estructura productiva, como los sectores del agro y la industria. Estas empresas recibían créditos provenientes del BNDES, el Banco do Brasil y/o los fondos de pensión de empresas públicas, lo cual consolidaba su posición en el mercado brasileño y les permitía volverse más competitivas a escala internacional (Barrenengoa, 2019). En este sentido, podemos visualizar un primer ciclo en el que se sostuvieron políticas macroeconómicas ortodoxas (Estrella Faria, 2005: 6) para dar paso, a partir de 2006, a un ciclo propiamente neodesarrollista. Este coincidió con políticas de desarrollo económico y aprovechamiento del potencial productivo, tutelado por el Estado en términos de financiamiento y lanzamiento de instrumentos como el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), la Política de Desarrollo Productivo (PDP) y el Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Maricato y Royer, 2017: 153). De este modo, coincidimos con Berringer (2015) en torno a la denominación de “Frente Neodesarrollista”, para caracterizar a los diferentes actores y sectores que constituyeron el bloque de poder que se sostuvo durante los gobiernos lulistas.

Entre las empresas constructoras, Odebrecht, Camarago Corrêa, Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvão siguieron el camino de la internacionalización, convirtiéndose en jugadoras mundiales gracias a su expansión en la región latinoamericana, con construcciones en al menos 16 países. Como contrapartida, el Estado brasileño recibía Inversión Extranjera Directa (IED), proveniente de estas empresas “multilatinas” (Clemente, 2018), y sus cuentas también crecían exponencialmente. El pico máximo obtenido en 2006 generaba que Brasil se colocara detrás de China e India por sus empresas competitivas denominadas “*global players*”. De esta manera, tanto el Estado como las empresas obtenían saldos favorables en la ecuación del crecimiento brasileño. Es así que, en coincidencia con Míguez (2017: 3), los empresarios brasileños fueron actores clave de la política de integración regional promovida durante el lulismo. En relación con los objetivos de Cooperación Sur- Sur, estas empresas también lograron instalarse en África –acompañadas por las gestiones políticas de funcionarios del Estado– con inversiones en infraestructura de corredores ferroviarios, aeropuertos, hidroeléctricas y puertos (Lamas, Finazzi y Nasser, 2017: 138). Como nunca antes, su expansión generó el engrosamiento de las reservas y el ingreso de divisas a Brasil¹⁹. Las relaciones cercanas entre Estado y empresas de ingeniería hicieron que fuesen favorecidas en la integración de la infraestructura y en el mercado suramericano de esos años. En términos de intereses, no fue solo la estrategia de los gobiernos del PT la que impulsó dichas

¹⁹ A esto lo acompañaron políticas de redistribución de la renta y salario mínimo (Diniz y Boschi, 2013).

asociaciones público privadas, sino que también los sectores del agronegocio y la industria vislumbraron en el contexto económico y político una posibilidad para aumentar sus ganancias (Barrenengoa, 2019: 202). Podemos afirmar, entonces, que existió una correlación entre los objetivos de inserción internacional –desde la estrategia de política exterior– y las políticas de desarrollo lanzadas desde el propio Estado brasileño. El gobierno del PT conjugó, por un lado, la política desarrollista vía BNDES con, por otro, la política monetaria de tipo neoliberal (Actis, 2011), lo cual abrió un conjunto de debates.

Unos años antes, en las negociaciones en torno al ALCA, observábamos también este entrelazamiento entre acciones del Estado y de las empresas, con sectores más resistentes a la propuesta del ALCA y otros menos –en función de sus intereses. Entre los más protectionistas, que se opusieron desde el inicio, se trató de aquellos empresarios que tenían en el mercado suramericano la colocación de sus productos manufacturados, como químicos, electrónicos, alimentos, papel y celulosa, entre otros (Berringer, 2015: 119). Por el contrario, aquellos volcados al mercado internacional, como los actores del agronegocio, la siderurgia, calzados y textiles, no veían su inserción amenazada con la propuesta. Por su parte, los sectores de automotrices y autopartes veían con mayor cautela al ALCA, dado que el MERCOSUR los beneficiaba a la hora de comercializar con la región, mientras que la apertura a empresas de EE.UU. y México generaría una competencia desigual (Berringer, 2015: 118). Respecto de la FIESP, notamos una posición ambigua y oscilante (Kan, 2015b: 52). Cuando se trató del avance de la estrategia de política exterior impulsada por los funcionarios del Itamaraty, sectores de la industria nucleados en la FIESP dudaban respecto de si no era mejor volver a comercializar con EE.UU., en lugar de hacerlo con nuevos socios²⁰. Ahora bien, dado que nos propusimos indagar en estos actores desde un abordaje amplio y atendiendo a sus distintas escalas y características en tanto actores de las clases dominantes, notamos que sus intereses fueron opuestos a la agenda de política exterior promovida desde los actores gubernamentales.

Hablando en general, la estrategia de las grandes empresas brasileñas fue ampliar la presencia en los mercados. Los bancos nacionales apoyaron esta estrategia. La dificultad obvia es que el resultado sistémico de esto era limitado, frente a la presencia de otros competidores más bien fornidos de capital y apoyados por estados más poderosos. El gobierno de Lula contribuyó, directa y / o indirectamente, a la estrategia de expansión de las empresas brasileñas. Pero la reciprocidad no fue verdadera, es decir, las empresas privadas brasileñas no contribuyeron a los demás objetivos de la política exterior del gobierno de Lula. Es decir, no contribuyeron a una estrategia de integración de otro tipo. A causa de esto, hubo varios conflictos entre empresas y gobierno (Entrevista a funcionario del PT, 16/11/2017, São Paulo).

²⁰ A modo de ejemplo, el Gerente de Relaciones Internacionales de la FIESP cuestionaba los avances de Celso Amorim en las negociaciones con Serbia y Montenegro, indicando que *“Precisamos menos ideología y más estrategia (...) Itamaraty fue a hacer promoción comercial en Serbia y Montenegro. Ahora los recursos son escasos, entonces es preciso racionalizar, por qué no ir para Texas en vez de Serbia”* (OESP, 5/10/2004). (en Kan, 2015b: 52).

De esta manera, en los sinuosos márgenes de la política exterior y las políticas de desarrollo, las empresas fueron, de algún modo, parte muy importante de la estrategia de los gobiernos lulistas, con lo cual, la presuposición de que la integración regional la hicieron los presidentes y sus funcionarios de cancillería invisibiliza de manera problemática otros intereses que intervinieron y dieron como resultado la decisión del gobierno a instancias regionales. Su presencia va a marcar el nivel de las contradicciones emergentes, ya que el creciente protagonismo que los sectores empresarios y corporativos fueron adquiriendo en las decisiones de política nacional e internacional terminó por generar conflictos que se hicieron más visibles hacia el final del ciclo de los gobiernos del PT (Míguez, 2017).

Afirmamos que, las relaciones de fuerza, los intereses corporativos, las condiciones del contexto y las características de los actores se vuelven variables fundamentales a la hora de traducir las decisiones de los representantes del Estado brasileño en instancias internacionales y regionales de decisión (Barrenengoa, 2019: 236). En un contexto de reconfiguraciones, estos sectores se constituyeron en actores de las clases dominantes al calor de los gobiernos lulistas y como resultado de las políticas de integración, del nuevo regionalismo, de su expansión —en el caso de las empresas— y de las políticas de desarrollo. La correspondencia entre la política exterior y los márgenes de autonomía necesarios para que empresas brasileñas pudieran expandirse en el mercado mundial, contribuyó a la conformación de un frente neodesarrollista (Berringer, 2015: 188-189). El peso de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulgaban la estrategia de gobierno radica en que ellos también se encontraron con varias contradicciones allí, en las disputas que ocurrieron dentro de las propias estructuras estatales. Al igual que la FIESP, lejos de tratarse de una institución monolítica, el Itamaraty es una muestra de la dinámica de los conflictos y las circunstancias que los acompañan, en el plano nacional, regional e internacional (Míguez, 2017). De este modo, existieron fuertes críticas a la política exterior del lulismo radicadas en lo que se consideraba una “mentalidad de sustitución de importaciones”, que señalaron también a determinadas empresas que preferían el proteccionismo gubernamental a la libre competencia. En particular, la llegada de productos importados chinos afectó a sectores de la industria local que la FIESP representaba, motivo suficiente para que se opusieran al proteccionismo en las compras públicas, con contenido local, y reclamaran una política cambiaria favorable a la industria de transformación local (Boito; 2017: 33).

En períodos distintos, pero de igual forma oscilantes en sus posturas, distintos sectores representados en la FIESP mostraron posiciones contradictorias ante las políticas de desarrollo enmarcadas en la agenda de política exterior del Estado brasileño. En el caso del ALCA, los sectores de las burguesías industriales representados en la FIESP no coincidieron con el modo en el cual EE.UU. condicionaba la aceptación del acuerdo, es decir, la apertura económica que implicaba. No obstante, lejos estuvieron de apoyar los argumentos del lulismo. Por el contrario, el rechazo fue en favor de fracciones del agro y la burguesía, a pesar de que desde la propia FIESP hubo sectores que preferían aliarse con EE.UU. Es claro el hecho de que, más allá de que a ciertos sectores de la burguesía paulista los favorecieron las políticas del Estado brasileño, esto no significa que irían a apoyar el ideario integracionista ni, mucho menos, la estrategia del gobierno. En esta línea, los diplomáticos Sergio Amaral,

José Botafogo Gonçalves y Rubens Barbosa²¹ participaban en el año 2006 de un seminario sobre internacionalización de las empresas brasileñas, organizado por el Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (Cebri), una organización no gubernamental. Lo que les preocupaba de la política exterior era el vuelco hacia la cooperación con países de América del Sur, que iba en detrimento de las relaciones con otros países. Por ejemplo, apuntaban a la caída de la participación en las exportaciones a EE.UU. de un 25% a un 18%: *“Isso é ruim, pois vendemos para os Estados Unidos produtos com valor agregado, e nesse campo acabamos perdendo espaço para a China”*²² (Sergio Amaral, BBC Brasil, 22/11/2006). Como contrapartida, preferían que Brasil volviese a priorizar, en sus vínculos comerciales, las relaciones con los mercados de países como EE.UU. y Europa²³. Así, eran claras las diferencias sustanciales respecto de los principales ejes de la política exterior brasileña, su reorientación hacia zonas periféricas del mundo, sus acuerdos de integración suramericana y, sobre todo, la pérdida de peso primordial que tenía EE.UU. en este escenario.

En síntesis, desde una mirada amplia de la participación de los diferentes actores de las clases dominantes que participaron en los procesos de integración y en las discusiones en torno a la política exterior y de desarrollo brasileñas, afirmamos que fueron tres las “hejías” que, para los sectores opositores, el lulismo cometió. Por un lado, la recuperación de un fuerte rol estatal en el estímulo de las inversiones de empresas públicas, centralmente en las áreas de energía, gas y petróleo, centrales para erigirse en un actor de peso global. En segundo lugar, la utilización de instrumentos financieros públicos para la expansión y el crecimiento de las estructuras productivas y las empresas de ingeniería, desde el BNDES y sus propios instrumentos para el desarrollo económico. En tercer lugar, junto con estas variables, las políticas de redistribución de la renta nacional incorporando a grandes franjas de la población²⁴.

Estos aspectos pusieron en evidencia la articulación que hubo entre la política económica y la agenda de política exterior, que buscó ampliar la presencia brasileña en la región suramericana y el mundo, desde los actores gubernamentales y las propias empresas. A su vez, se tradujo en el rol activo de Brasil en los procesos de integración regional e inserción internacional, lo cual generó debates y contradicciones al interior del Itamaraty y dentro la FIESP, sacudiendo a actores sociales provenientes del ámbito público y privado. Lejos de

²¹ Los tres fueron funcionarios del gobierno de FHC, siendo Embajadores brasileños en países como Londres y EE.UU.

²² “Eso es malo, porque vendemos a los EE.UU. productos con valor agregado, y en ese campo terminamos perdiendo espacio para China” (traducción de la autora).

²³ Los intereses de estos funcionarios pueden ser comparados con otros sectores de la economía brasileña que no estaban siendo beneficiados con sus políticas; con lo cual, apoyaban en estos sus expectativas de cambio de rumbo en las políticas del PT. Se referían a que “las mudanzas en la mentalidad del gobierno sólo iban a sucederse a partir de presiones del sector privado”, y que este debía ser el motor del “cambio de mentalidad”. Sergio Amaral, ex embajador de Brasil en Londres decía que era favorable al comercio con cualquier país, dado que se vende a todos aquellos que quieran comprar; pero que lo que no consideraba bueno era priorizar un grupo de países en detrimento de otros (*“Sou favorável ao comércio com qualquer país, você vende para todos que queiram comprar. O que eu não acho bom é priorizar um grupo de países em detrimento de outros”*, BBC Brasil, 27/11/2006).

²⁴ El salario mínimo creció un 70% entre 2004 y 2014, a lo que se incorporaron las políticas redistributivas como Bolsa Familia, Minha Casa Minha Vida, etc. (Zalhut Bastos, 2017: 79-80).

tratarse de bloques monolíticos, estos diversos actores desplegaron sus estrategias en conjunto; de tal modo que, ante determinadas circunstancias, algunos sectores se agruparon detrás de intereses comunes que encontraron eco en las políticas del PT, mientras que, cuando se trató de la integración regional, no hubo coincidencia entre los sectores de las burguesías nacionales y los sectores del gobierno del PT (Fuser, 2017). Es decir que algunos de los sectores industriales de la FIESP no sólo no acompañaron estas políticas, sino que fueron articulándose en oposición a estas; algo que se observa con mayor claridad a instancias del golpe parlamentario a Dilma Rousseff en el año 2016 y con el freno al proyecto político del PT en Brasil.

7. Consideraciones finales

En este artículo hemos recuperado algunas de las políticas promovidas por los gobiernos lulistas desde su agenda de política exterior, a partir de una propuesta con una mirada amplia acerca de la participación de distintos actores de las clases dominantes en los márgenes estatales. En un contexto de grandes transformaciones, recorrimos los vínculos entre las políticas de desarrollo e integración regional y sus impactos a nivel interno. Considerando que el análisis de lo que aconteció a nivel nacional desbordó esta escala, pudimos vincularlo con dinámicas regionales y globales. Mientras avanzaba un período de transición y resquebrajamiento del consenso neoliberal propio de finales de siglo XX, se fueron erigiendo nuevas agendas que articularon a los Estados suramericanos desde distintos instrumentos. A partir del caso brasileño, derivamos algunas conclusiones.

En primer lugar, las circunstancias que antecedieron a la asunción de la coalición de fuerzas del PT en Brasil nos dan cuenta de un escenario de importantes transiciones a nivel internacional. Entre estas reconfiguraciones, la región transitó un período de regionalismo postliberal, en tanto reconstituyó el rol del Estado como principal articulador de los procesos de integración regional y desarrollo al interior de la mayoría de los Estados. No obstante, esto no fue en detrimento de la coexistencia, en los márgenes estatales, de otras agendas de política exterior y actores sociales que las promovieron. El vínculo entre estos a través diferentes momentos de conflicto y convivencia, que se retrotraen a tiempos de discusiones en torno al ALCA. Esto se tradujo también en nuevos conflictos y contradicciones a la hora de definir los modos de inserción regional e internacional, y los nuevos instrumentos.

En segundo lugar, pudimos dar cuenta de la articulación entre la política exterior y las políticas de desarrollo e integración, que dieron como resultado la internacionalización de sectores de las burguesías locales, que comenzaron siendo empresas nacionales y se convirtieron en empresas multinacionales. Para este proceso, el rol del Estado brasileño también fue clave, dado que la región suramericana fue un área prioritaria en su agenda de política exterior. Esto implicó la multiplicación de actores que formaron parte de ella, ya sea por su peso en la estructura económico productiva, como por su participación en instancias diplomáticas del Estado, o por el rol que ocupaban en la articulación de fuerzas sociales que sostuvieron al lulismo en su alianza de gobierno. Durante los gobiernos del PT, la estrategia conllevó la necesidad de articular sectores y actores de las clases dominantes a nivel local e internacional, que fueron parte de las contradicciones que luego emergieron. Ahora bien, los lineamientos al nivel de las políticas de gobierno y la política exterior también nos

permitieron observar alianzas y contradicciones al nivel de las políticas económicas. Estas se visualizaron a partir de distintos agrupamientos que se distinguieron en las discusiones en torno al ALCA: a grandes rasgos, aquellos que visualizaron en el acuerdo una vía posible para su inserción internacional, como los sectores del agronegocio; y, por otro lado, el conjunto de actores que vieron en el comercio regional la posibilidad de su consolidación, para una mejor posición en el escenario internacional, que acompañaron las políticas del PT en su promoción de la integración suramericana. Estos diversos actores desplegaron sus estrategias en simultáneo, transitando contradicciones y matices que dificultan caracterizarlos de manera unívoca.

Por último, la recuperación de los principales ejes de la política exterior nos llevó a confirmar como rasgo sobresaliente del período, la renovada presencia estatal en la coordinación y planificación de la economía y la política, junto con la ampliación de la agenda social y el involucramiento de actores de las clases dominantes en los márgenes estatales. La integración regional fue entonces recuperada desde la política exterior brasileña, como una herramienta clave para el desarrollo nacional y suramericano. De esta manera, remarcamos la relevancia de tomar en cuenta aquellos múltiples intereses y actores que se tradujeron de la agenda de política exterior, para poder profundizar los análisis sobre las relaciones entre los Estados y las clases dominantes. En términos regionales podemos afirmar que el Estado brasileño tuvo un rol activo en el proceso de integración suramericana, participando y siendo parte de la reorientación del MERCOSUR, apoyando el ingreso de Venezuela, e integrando los nuevos bloques como la UNASUR y la CELAC. Así, la estrategia se vertebró en el plano regional, optando por la región suramericana como terreno posible para el despliegue de políticas que fueran en el sentido de una mayor integración entre Estados. Y no sólo por una proximidad geográfica, sino también, y, por sobre todo, por un sentido de la oportunidad histórica, y la coincidencia de objetivos mínimos con el resto de los Estados. Junto a esto, el acercamiento del Estado brasileño a determinadas empresas promovió su internacionalización y expansión a los fines de su inserción en el mercado suramericano y global. Esto fue posible gracias a la conjugación de una estrategia que buscó proyectar su liderazgo en Suramérica, a partir de diversos instrumentos. El BNDES, como ente financiador de los proyectos de infraestructura y las empresas constructoras brasileñas, vía relaciones interestatales que permitieron licitaciones, trazó así los caminos económico comerciales de la integración regional.

De esta manera, reafirmamos que la política exterior se convirtió en uno de los pilares de la estrategia de gobierno de Lula, involucrando las agendas de desarrollo y las relaciones internacionales, y articulando a una multiplicidad de sectores y actores de las clases dominantes brasileñas, desde una abarcadora presencia estatal. La opción por un tipo de integración suramericana se dio en el marco de una estrategia de política exterior más amplia, bajo nuevos parámetros provenientes de una situación de relativa multipolaridad emergente.

8. Bibliografía

Actis, E. (2011). La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo Heterodoxo. *Revista Temas debates* (En línea) no.22 Rosario dic. 2011.

Amorim, C. (2014). *Breves Narrativas Diplomáticas*. 1ª ed. Buenos Aires: Taeda, 2014.

- _____. (2016). *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Fundação Alexandre de Gusmão. Editora Unesp. Brasília, 2016.
- Ardissone, C. M. P. (1999). Percepções e ações do empresariado industrial brasileiro no contexto do Mercosul. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1999.
- Barrenengoa, A. (2019). "¿Mudar para valer?" Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011). Tesis doctoral. Publicada en Repositorio institucional de UNLP (SEDICI). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>
- Barbosa, R. (2015). FHC e Lula, políticas externas divergentes. Instituto Teotônio Vilela, del PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). 2/12/2015. Disponible en: <http://itv.org.br/opiniaol/ldquoofhc-e-lula-politicas-externas-divergentesrdquo-por-rubens-barbosa> (acceso el 30/11/2018).
- Berringer, T. (2015). *A burguesía brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. 1ed. Curitiba, Appris, 2015.
- Boito, A. (2017). O legado dos governos do PT. En Maringoni Gilberto, Medeiros Juliano. *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. 1 ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina. En Soto Acosta (ed.) *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. San José (Costa Rica): FLACSO, pp. 23-34.
- Bustelo, S. (2012). Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008). Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2012.
- “Carta ao Povo Brasileiro”, presentada por Luiz Inácio Lula da Silva en tanto candidato a la Presidencia de la República por el PT, en São Paulo, 22/06/2002. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> Portal Folha de Sao Paulo (acceso el 20/10/2017).
- CEPAL (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe, José Durán Lima Andrea Pellandra. Serie Comercio Internacional n° 131, año 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf (acceso el 19/03/2019).
- Cerqueira Franci, D. (2014). Brasil en el proceso de integración con América del sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital. *XIV Jornadas de Economía Crítica Perspectivas económicas alternativas*. Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014.
- Clemente, D. (2018). Las estrategias IIRSA-COSIPLAN y “Campeones Nacionales” en el proyecto regional de Brasil: la construcción de una hegemonía (2002-2016). Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, 15 de diciembre de 2017, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Bs. As., Argentina.

- Diniz E. y Boschi R. (2013). Uma nova estratégia de desenvolvimento? En Bresser-Pereira, org. *O Que Esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV: 27-60. Trabalho apresentado no 8o. Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 26-27 de setembro de 2011.
- Estrella Faria, L. A. (2005). La política exterior de Brasil: ¿dónde queda el Sur?, en *Revista del Sur* Nº 61, p. 4. Disponible en: <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/11/FariaDondeQuedaSur.pdf>
- Giaccaglia, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *Revista Confines* 6/12, agosto-diciembre.
- Giacalone, R. (2006). ¿Una alianza entre izquierda y empresarios? En *Revista Nueva Sociedad*, 202, marzo-abril de 2006.
- Kan, J. (2015a). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. 1a Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires.
- _____. (2015b). Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos e-I@tina*, Vol. 13, núm. 52, p. 35-59. Julio-septiembre. Buenos Aires, 2015.
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. 1a Ed. Buenos Aires, Luxemburg.
- Lamas I., Finazzi J., y Nasser R. (2017). Entre Porto Alegre e Davos. En Maringoni Gilberto, Meireiros Juliano. *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Maricato, E. y Royer, L. (2017). A política urbana e de habitação. En Maringoni Gilberto, Meireiros Juliano. *Cinco mil días: o Brasil na era do Lulismo*. 1ed. São Paulo: Boitempo. Fundação Lauro Campos, 2017.
- Merino, G. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina. En *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7(2) 2016, pp. 201-225.
- Merino, G. (2018). Del apogeo “lulista” a la destitución de Dilma. El devenir popular neodesarrollista en Brasil, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, Nº66, UNAM, México, enero 2018.
- Míguez, M. C. (2017). Política interna y política exterior en el regionalismo del siglo XXI: conflictos políticos y crisis del MERCOSUR en el Brasil reciente, en *Informe Integrar*, nº101, pp. 2-22, La Plata, febrero 2017.
- Míguez M. C. y Crivelli A. (2014). *El Brasil actual: entre viejos y nuevos roles y socios. Realidad Económica*. IDAES, Buenos Aires, 2014 pp. 65 – 95.
- Morgenfeld, L. (2011). Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados. *Rebela*, Revista Brasileira de Estudios Latinoamericanos. v. 1, Nº 1, pp. 10-37.
- Motta Veiga, P. y Ríos S. (2007). O regionalismo post-liberal na América do Sul: origens,

iniciativas e dilemas. *CEPAL, Serie Comercio Internacional*, 82, p. 3-48.

Pedreira Campos, P. H. (2009). As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. En *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. Instituto Rosa Luxemburg Stiftung. 1 ed. (Cap. 2 Construtoras, p. 103-114). São Paulo Expressão Popular, 2009.

Sanahuja, J. A. (2009). ‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. En *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, n.º 7, pp. 11-54.

Soares de Lima, M. R. (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o brasil. *Lua Nova*, São Paulo, 90: 167-201, 2013.

Perfil: Embaixador Rubens Antobio Barbosa, Presidente do Coscex da Fiesp, en notícias Fiesp, Agência Indusnet Fiesp, 19/02/2013. Disponible en: <https://www.fiesp.com.br/noticias/perfil-embaixador-rubens-antonio-barbosa-presidente-do-coscex-da-fiesp/> (acceso el 20/12/2018).

Entrevista Secretario de Relaciones Internacionales del PT y Foro São Paulo (2005- 2009). Miembro del Directorio Nacional del PT. Miembro del Directorio estadual del PT, por São Paulo, 16/11/17.

Italy's response to COVID-19 and the need for International Cooperation ¹

La respuesta italiana frente al COVID-19 y la necesidad de la cooperación internacional

Maria Francesca Staiano* , Fabio Marcelli**

April 7th, 2020

On the World Health Day

Dedicated to all people who are striving against COVID-19

Abstract: The article proposes a first approximation to the international cooperation response against the novel coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic. In particular, the paper aims to analyze the two fundamental strategies against the virus, with a focus on the Italian reaction and its consequences on European cooperation. The pandemic has accelerated some conflicts and claimed deeper international cooperation on health and the attempt to create a "community of shared health" for mankind.

Keywords: Italy, China, COVID-19, cooperation, Europe.

Resumen: El artículo propone una primera aproximación a la respuesta de la cooperación internacional contra la pandemia de coronavirus (COVID-19). En particular, el trabajo tiene como objetivo analizar las dos estrategias fundamentales contra el virus, centrándose en la reacción italiana y sus consecuencias en la cooperación europea. La pandemia ha acelerado algunos conflictos y ha reclamado una cooperación internacional más profunda en materia de salud y el intento de crear una "comunidad de salud compartida" para la humanidad.

Palabras clave: Italia, China, COVID-19, cooperación, Europa.

¹ Recibido 30/04/20. Aceptado 04/07/20

* Coordinator of the Center for Chinese Studies of the Institute of International Relations of National University of La Plata (Argentina). Email: mf.staiano@gmail.com

** Director of Research at the Institute for International Legal Studies of the National Research Council (Italy). Email: fabio.marcelli@isgi.cnr.it

1. Introduction²

The COVID pandemic constitutes a new scourge affecting the whole world. It challenges practically all the principles and fundamentals of the present society, at national and international levels. Its connections with the development model based on the wild exploitation of resources, destroying natural habitats and therefore contributing to the creation and spreading of new lethal viruses, are self-evident. As a result, some Western intellectuals, like Slavoj Žižek (2020), consider that “it represents the death of capitalism” and that it shows that “we need a catastrophe in order to reconsider the very fundamentals of the society where we live”.

One aspect of the inadequacy of such fundamentals unveiled by the coronavirus epidemics is the extreme frailty of national health systems and the insufficiency of international cooperation in this vital field.

As acknowledged and proposed by the Chinese government, this situation calls for a reinforcement of the World Health Organization and, more generally, of international cooperation in order to safeguard human health.

Therefore, the coronavirus epidemics could mark, notwithstanding its catastrophic effects on human life and the economy, the beginning of a new phase characterized by a stricter coordination of efforts and attitudes taken by the different States.

Moreover, the disastrous epidemics requires all States to review deeply their approaches in four strategic fields:

Environmental protection and natural resources management, given the fact that, as scientific research is ascertaining, there is a direct link between the birth and spread of new viruses and the destruction of natural habitats worldwide. There are, furthermore, immediate connections between the spread of such diseases and other environmental damage factors, such as air pollution and climate change³.

Health protection and social State, since it is very clear that only States with strong public health services will be able to cope effectively with the scourge. Additionally, the undeniable fact that national and international health conditions amount to public good has to be taken into consideration, in the sense that it cannot be granted only to certain sectors and classes of the population instead of others, given the diffusive nature of epidemics. This means that the poorest and least protected parts of population will be struck more severely than others, but that the epidemics will affect also the more protected ones. Such reasoning applies also at an international level and gives rise to serious concern, since in many parts of the world national health systems are practically nonexistent or very weak.

Coordination of the efforts to be undertaken at the international level, because of the

² This short article is aimed at initiating a discussion on the legal aspects of international cooperation in connection with COVID 19. Our intention is to give raise to a network of institutions working on these problems in different parts of the world.

³ See *Sustainable development must account for pandemic risk*, at <https://www.pnas.org/content/117/8/3888>.

spreading speed of the infection and of its capacity to penetrate national borders and to circulate from a country to another. Such a coordination has not been achieved until now and every country seems to go on its own autonomous path without taking into consideration the lessons to be learned from the experiences from other countries. This also happens within regional unions which are apparently closely integrated, like European Union.

d) Redistribution of wealth worldwide, in order to make the poorest States and the most marginal sectors of the population in every State, likely to be affected by the pandemic and its economic effects on their very possibility of survival, more resilient. In this direction, measures to be considered include the “universal basic wage” proposed by Pope Francisco⁴ and the suspension of payments of external debt envisaged in some way by G20 and the IMF themselves⁵.

Another aspect to be stressed is that, unfortunately, the COVID will not be the last episode. We have already witnessed previous epidemics, like SARS and Ebola, and we probably will have to face the diffusion of other, maybe even more threatening, ones. It is therefore imperative to stay prepared at national and international levels.

The pandemic also represents a major event conditioning international balance and the distribution of power among the different Powers. Such field of research, although extremely interesting, will remain outside our focus. This choice is not only of a disciplinary nature but derives also from the need – we want to emphasize – to promote, extend and organize, at every level, international cooperation to cope with the disease.

Hence, after having described the major characteristic of the disease and of the pandemic, this essay aims at, first, comparing the responses adopted by Italy, China and other States, and then focusing on the international cooperation put in place in order to cope with the scourge and on the need to reinforce the international organizations acting in the field of health protection, primarily the WHO.

In this regard, we cannot but share the stance taken by IAI's (Italian International Affairs Institute) Director, Nathalie Tocci:

The current crisis reveals the inadequacy of the current order, but rather than indicating a bright future of nationalism and unilateralism, it points to the need for more global coordination and cooperation. The international order is not inadequate because of an excess of norms, rules, laws and institutions, but because these are too few and weak. The onus is now on multilateral platforms and institutions to prove their worth, not only in containing and ultimately defeating the virus and sustaining the global economy, but also by learning the positive long-term lessons from this crisis, beginning with the quest for sustainable development⁶.

⁴ See <https://cruxnow.com/vatican/2020/04/pandemic-is-time-to-consider-universal-basic-wage-pope-says/>

⁵ See <https://www.aljazeera.com/aiimpact/coronavirus-g20-suspends-debt-payments-poorest-countries-200415150124523.html>.

⁶ *IAI Notes*, 02/2020.

Other related topics are the possible limitation of fundamental human rights due to the pandemic and the necessary suspension of Unilateral Coercive Measures in order to provide the affected countries with the possibility to react adequately to the pandemic, not curtailing the funds destined to reinforce their sanitary and social systems in such a moment of acute difficulty. This should be accompanied by the proclamation of truces in many wars and internal conflicts. The quarantine imposed on many countries in order to limit the toll on human lives extorted by the pandemic should indeed coincide with a long-lasting pause in the many armed conflicts and with a halt to measures violating fundamental rights for the sake of power interests.

On the matter of human rights protection, the Council of Europe took position requesting States to ensure that their legitimate duty to protect the life of the nation does not turn into arbitrariness and disproportionate hindrance with their citizens' lives⁷.

2. COVID disease characteristics

The COVID virus represents a new strain of the coronavirus family. The related disease gives rise to "a severe infection of the lungs characterized by fever, a dry cough, breathing difficulties, and fatigue"⁸.

What we know about COVID is the following: that the minimal duration of the incubation period is of 5 days (but there is no knowledge of the maximal incubation period), that asymptomatic bearers may infect other people, that the virus is very infectious and resistant, and that any attempt to obtain a vaccine against coronaviruses in general has been until now unsuccessful. What we don't know is whether we can acquire some kind of immunity to the virus, which effect outside temperature has on it, how long it will last, and whether it will mutate, rendering the task of fighting it even more difficult⁹.

One of the worst characteristics of the virus is its ability to multiply very quickly. It is therefore extremely contagious. This is very clear, if you compare its spread to that of other viruses, like SARS: COVID caused, in a fourth of the time, ten times the infections caused by SARS¹⁰. Some of its aspects still need to be clarified by scientific investigation. It is not yet

⁷ https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/covid19/-/asset_publisher/GRraJjwP0ts/content/human-rights-under-quarantine-council-of-europe-takes-part-in-on-line-debate-of-the-saint-peters-burg-legal-forum?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fhuman-rights-rule-of-law%2F covid19%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_GRraJjwP0ts%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D8.

⁸ <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/covid-19>.

⁹For these and other open interrogations cfr. <https://www.mittellaendische.ch/2020/04/07/covid-19-eine-zwischenbilanz-oder-eine-analyse-der-moral-der-medizinischen-fakten-sowie-der-aktuellen-und-zuk%C3%BCnftigen-politischen-entscheidungen/>.

¹⁰ <https://www.straitstimes.com/world/europe/covid-19-coronavirus-is-10-times-more-deadly-than-swine-flu-who>.

clear, in particular, if there is only one strain or more strains and also where exactly the pandemic originated.

It is worth mentioning that, in September 2019, a report issued by the Global Preparedness Board set up by World Health Organization and World Bank warned about the risk of a pandemic of this type, affirming that “there is a very real threat of a rapidly moving, highly lethal pandemic of a respiratory pathogen killing 50 to 80 million people and wiping out nearly 5% of the world’s economy”¹¹.

This means that the UN agency in charge of health protection and one of the most important international financial institutions had identified the main COVID characteristics four months before its outbreak and issued a strong warning, which apparently wasn’t taken seriously by the States and the other international organizations.

Several aspects of the COVID disease remain still unknown. Its origins and initial point of outbreak, in particular, are still to some extent quite obscure. It seems clear, however, that, like other viruses, the COVID was transmitted to humans by some other species (zoonosis) and that passage was facilitated by the reduction of biodiversity, the destruction of natural habitats and the overall impairment of ecological balance. It has been claimed as well that the virus may have derived from a bat and that the passage would have taken place in China.

Such circumstances are obviously extremely difficult to verify. However, it seems that the prevailing thesis is that the virus originated from an animal species and was subsequently transmitted to humans. This is, by the way, the usual path followed by viruses. Following an article published in 2015, “recent metagenomics studies have identified sequences of closely related SARS-like viruses circulating in Chinese bat populations that may pose a future threat”¹². But this could also apply to other species and other habitats. At any rate, the issue of the origin of the virus remains open and needs to be scientifically investigated and analyzed in depth, which requires in turn complete transparency of the information and results from the research as well as cooperation among States.

3. The pandemic’s spread and the two main strategic responses

The world is shocked and overwhelmed by how fast the pandemic has spread. “While authorities stumble about figuring out what to do, the scale of impact can suddenly engage in escape velocity. As 2019-nCoV itself demonstrated moving from a single food market to the world stage in a month, the numbers can ramp up so far and fast that an epidemiologist’s best effort, their *raison d’être*, is dealt a lethal blow by facts on the ground” (Wallace, 2020).

The first country victim to the pandemic has been China, with other, less affected, countries in East Asia (South Korea, Japan). Subsequently, the central point of the outbreak

¹¹ <https://www.rte.ie/news/coronavirus/2020/0321/1124579-should-we-have-been-caught-off-guard-by-covid-19/>.

¹² “SARS-like cluster of circulating bat coronavirus pose threat for human emergence”, in <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4797993/>.

moved to Italy and other European countries. Nowadays, the country with the heaviest number of casualties seems to be the US with more and more infected people every day.

China's example in containing the virus through strong limitations to the mobility and activities of the citizens now represents the most important success story, since the pandemic seems to be halted and life seems to have returned to normality, even in the first outbreak point of the pandemic, the Chinese province of Hubei.

A big variety of measures concerning the containment of the pandemic and the support of the economy and citizens' income have been adopted. At least two approaches have been identified with respect to the strategies adopted against COVID propagation (Ni, 2020). Strategy 1 refers to the implementation of highly restrictive measures, called the "SARS strategy"; while strategy 2 provides for a milder containment, through the regulation of activities outside the home, called the "pandemic flu strategy".

Strategy 1 provides for the fulfillment of the "Five Anticipations", namely "anticipation in detection, anticipation in notification, anticipation in investigation, anticipation in isolation and anticipation in treatment", as well as a rigorous management of the sources of infection and a gradual blockage of transmission.

As Dr. Ni Daxin explained very well, "early identification" refers to increasing the sensitivity of medical personnel to detect suspicious cases as soon as possible and to make rapid diagnoses. In this way, the most important source of infection, which is the patients themselves, can be controlled in a timely and effective manner. "Early notification" (a further "anticipation" compared to the WHO-China joint report) is that suspected and confirmed cases must be reported to the health department or to the Chinese Center for Disease Control and Prevention (CDC) within a specified period of time to begin investigation as soon as possible. "Early diagnosis" means that, after receiving reports of suspected and confirmed cases and positive examination results, the Department of Public Health and the CDC should promptly send epidemiological investigators to conduct in-depth and detailed investigations of the patient's previous exposure and his/her close contacts in order to find the origin of the patient's infection. Through this method, they try to identify each patient's transmission chain to achieve a comprehensive management of all potentially infected people associated with this patient. "Early Isolation" requires that all confirmed cases be treated in isolation, that all suspected cases be quarantined in a single room, and that all close contacts be observed in a single room as well. By "early isolation" of confirmed and suspected cases, it will be possible to prevent new patients from transmitting the virus to healthy people. The early quarantine of close contacts will not only help with the early detection of new cases, including atypical mild cases, but it will also allow for a control of latent infection and covert infection. By isolating suspicious patients and close contacts in a single room, cross infection between people in quarantine can be effectively prevented. "Early Treatment" focuses on using symptomatic treatment, supportive treatment, antiviral treatment, Chinese medicine, and other treatments to prevent the progression of mild cases into severe cases, save severe cases, and reduce mortality. Early treatment also serves to eliminate patients as a source of infection (Ni, 2020). Through the "Five Anticipations" principle, Chinese response to the

spread of COVID was very effective and concreted a strong and comprehensive approach, working as a pattern to defeat the virus globally¹³.

The hard approach was applied by China, and then followed by Korea, Thailand, Singapore and other Asian countries. This strategy expects the need for a total blockage of social and economic activities, together with the treatment and prevention of the disease at any stage of infection, mild or serious, even as a preventive measure. The complete halt of economic activities, transport and freedom of movement was monitored via computerized systems, through facial recognition and a control of social media by the authorities. The preventive hospitalization of the infected through hospitals built *ad hoc* required a drastic short-term economic effort, with a view to an improvement in the medium term with a simultaneous recovery of social and economic activities. The presence of a highly developed public health system in these countries and state wealth planning probably made a choice in this sense possible. In addition, these are states (and provinces, with reference to China) with a high population density, in which a collective contagion with milder measures would have been uncontrollable.

The soft approach, conversely, was chosen by United States, Japan, Italy, France and Switzerland. This strategy involves prioritizing medical-health intervention based on the severity of the symptoms. What is preferred in this case is to adopt hospitalization only for the seriously ill or for those suffering from other previous pathologies, reserving home health treatment for milder forms. This approach considers COVID, as shown by WHO data, as a "pandemic flu", therefore, it accepts the inevitability of numerous infections, considering the low percentage of serious cases. This choice derives from the double insufficiency of the national systems regarding (a) public health capacity, which would not allow the treatment of all cases, even mild ones, including the administration of tampons; and (b) economic capacity: the highly privatized economic system, not having solid state financial support, cannot stop suddenly and completely, but requires the necessary activity of some sectors of the private economy.

The hard strategy has made it possible to block the spread of the virus in a clear way, by totally stopping any form of contact between people, with an all-encompassing and highly sanctioning control of offenders. The Korean philosopher Byung-Chul Han has well underlined the social and cultural reasons that have allowed the Asian countries to successfully contain the COVID virus through an extremely invasive approach in the sphere of individual freedoms: according to this author, in fact, Asia is united by a certain "authoritarian mentality", deriving from the cultural tradition of Confucianism, which would make people more obedient, because they trust the state more (Byung-Chul Han, 2020). Other thinkers, on the contrary, see some similarity between the Chinese method and the Italian measures, considering as common factors the Chinese community character and the Christian concept of individual, the Chinese cult for ancestors and the Lares of the ancient Romans (Buffagni, 2020).

Therefore, according to the analysis carried out, although the approaches of Italy and China belong to two different intervention protocols, in reality they have in common a cultural and social spirit, in addition to a long history of mutual knowledge that has its roots in their intense commercial and cultural relations, as well as in the "correspondence of loving

¹³ Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), pag.16.

senses"¹⁴ between the Jesuit missionary Matteo Ricci (利玛竇, Lì Mǎdòu) and Confucian thought¹⁵.

This closeness of peoples, on the contrary, does not seem to be found in the approaches implemented by the United States and the countries of Northern Europe. These states preferred a bland and negationist approach to the pandemic, affirming the simple "influence" nature of COVID¹⁶ and accepting its deadly effects for the weaker, elderly and sick patients of their population, trusting in the so-called "herd immunity"¹⁷.

A third stance can also be envisaged, characterized mainly by the noxious inclination of their supporters to underestimate the threat represented by the pandemic and to minimize the urgent need for containment measures. Within it, unfortunately, we can find some of the most important Heads of State and of Government of the Western Countries, like Trump, Bolsonaro and Boris Johnson. Apparently, at the end of the day, they were also obliged to acknowledge the gravity of the situation¹⁸, but their previous positions undeniably caused great harm to their people and to mankind as a whole.

4. Italy's response and its effect on European Union governance.

As pointed out before, from a technical point of view, the Government in Italy implemented the "pandemic flu" strategy, which we have called strategy 2. On January 31, the state of emergency was declared by the President of the Council of Ministers, Giuseppe Conte. Subsequently, Law Decree no. 6 of 23 February 2020 was issued, which was followed by various implementing Decrees: Law Decree no. 6 of 2 March 2020, to introduce support measures for families, workers and businesses in the areas most affected during the first stage of spreading of the COVID virus; Law Decree no. 11 of 2020, concerning extraordinary measures for justice; and Law Decree no. 18 of 17 March 2020, containing economic measures to support families, workers and businesses.

These extraordinary measures introduced a series of restrictions valid throughout the national territory for the period from 8 March to 3 April 2020, which affected different areas and different production sectors; additional, more restrictive, emergency containment and

¹⁴ Expression deriving from a famous poem by the Italian poet Ugo Foscolo, *Dei sepolcri*, 1807.

¹⁵ The reference literature on this interpenetration between Ricci and Confucian thought is almost infinite and cannot be explored here. Among others, Cfr. J. A. CERVERA JIMÉNEZ, *La interpretación ricciana del confucianismo*, in *Estudios de Asia y Africa*, Vol. 37, No. 2 (118) (May - Aug., 2002), pp. 211-239.

¹⁶ <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-51818627>. This attitude was also followed by the President of Brazil, Jair Bolsonaro: https://www.corriere.it/esteri/20_marzo_26/coronavirus-bolsonaro-torniamo-nor-malita-ma-brasile-ha-paura-f4029ce6-6f43-11ea-b81d-2856ba22fce7.shtml.

¹⁷ https://www.corriere.it/esteri/20_marzo_14/coronavirus-gran-bretagna-immunita-gregge-sacrificio-piu-deboli-boris-johnson-come-sindaco-squalo-ma-anche-tory-c-chi-si-ribella-60ac9ce4-65e3-11ea-a287-bbde7409af03.shtml.

¹⁸ In fact, Trump had to abandon his minimalist position in view of the escalation of the infection in the United States; Boris Johnson fell himself victim of the disease; and Bolsonaro, who had blatantly denied the reality of the pandemic labelling as "cowards" people deciding to stay at home, was *de facto* put under the oversight of military and of the more cautious Minister of Health, whom he, however, eventually decided to replace.

management measures valid throughout the country were initially envisaged for the period from 12 March to 25 March 2020, and then extended until 3 April 2020. All these measures have been extended until 3 May.

On the basis of many Decrees enacted by the President of the Council of Ministers and Decrees Law¹⁹, partially restrictive measures have been implemented for some fundamental freedoms provided for by the Italian legal system, in particular personal freedom (Article 13 of the Italian Constitution), freedom of movement (Article 16 of the Constitution), freedom of assembly (Article 17 of the Constitution), freedom of religious worship (Article 19 of the Constitution), freedom of economic initiative (Article 41 of the Constitution), the right to teaching and education (Article 33 and 34 of the Constitution); in the name of the trade-off with the pre-eminent right to health as a “fundamental right of the individual and as an interest of the collectivity” (Article 32 of the Constitution).

From 22 March to 13 April (and probably afterwards as well), it was forbidden for all people to move by public or private means of transport from the municipality in which they are currently located, except for proven work needs, for absolute urgency or for health reasons (see Prime Ministerial Decree of 22 March 2020, article 1, paragraph 1, letter b). Movements must be motivated by self-certification. In addition, most production and personal services activities have been suspended. Schools, universities and research institutes have suspended all face-to-face activities, guaranteeing the right to education through online teaching. All production and industrial activities (except for numerous permitted activities as well as all sporting and cultural events) have been called off. In all cases, the interpersonal safety distance of one meter must be guaranteed for all unsuspended activities and services, and the application of other measures to counteract and contain the spread of the COVID virus in the workplace must be followed.

We can find numerous critical elements of Italian action with respect to the COVID health crisis, due to domestic and European pre-existing problems:

- a) Difficult coordination between the central state and the governments of the regions. The management of the health emergency highlighted a certain contrast between the regions and the state: this was due to the fact that health, according to the Italian Constitution²⁰, is a matter of “concurrent legislative power”, namely, the regions have legislative power but the State establishes the fundamental principles (art. 117 of Constitution). In fact, it should be analyzed that, under the slogan “Milan does not stop”, the government of the Lombardy region and some local governments, in whose territory the epidemic originated, initially denied the existence of the danger and failed to

¹⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 22 marzo 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 11 marzo 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 9 marzo 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 8 marzo 2020; decreto legge 17 marzo 2020, n. 18; decreto legge 8 marzo 2020, n. 11; decreto legge 2 marzo 2020, n. 9; decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 23 febbraio 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 25 febbraio 2020; delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

²⁰ This competence was inserted by the Reform of Title V - which took place with the Constitutional Law 18 October 2001, n. 3 «Amendments to Title V of the second part of the Constitution».

promptly implement the measures envisaged by the central government, causing an exponential increase in infections.

- b) Structural cuts of public funds in health care, due to regional autonomy in the matter²¹ and also according to more general national funds cuts. A further problem of the “regionalization” of public health was the deterioration of public funding, with numerous corruption scandals on the part of the governors, precisely regarding health. A clear example is in the Lombardy region, whose former governor, Roberto Formigoni, was sentenced to 5 years and 10 months in prison for corruption and theft of funds destined for public health²².
- c) Non-activation of the Pandemic Plan (National plan for the preparation and response to a flu pandemic - CCM 2008) (Forastiere-Micheli-Salmaso-Vineis, 2020). Since 2005, the deadly threat of a pandemic has been a central topic in international scientific literature. In those years, the Italian Ministry of Health developed the "National plan for preparing and responding to a flu pandemic", which defined objectives and activities to be carried out to avoid being overwhelmed by the pandemic²³. When a pandemic broke out, then, most of the available resources would be used to strengthen the hospital and intensive care system, with the media limelight occupied by virologists, experts in vaccines and intensive care. This pandemic plan has been largely ignored and the Italian epidemiological skills have not been activated.
- d) Absence of common protocols prepared by the European Union and lack of supportive cooperation among the countries of the Union. The emergence of the COVID virus has exposed many weaknesses of the European system within the world system. Italy, once again, has been left entirely abandoned by her “sister” countries of the European Union: at the beginning of March, France and Germany accused Italy of making too many COVID swabs (around 6500, compared to their approximate 400), to cause "panic without reason" and to take "too harsh" measures, irreparably affecting the economy. Moreover, some governors of the northern Italian regions, inspired by the example of the Northern European countries, illegally relaxed the measures taken by the national government, considering them as "exaggerated."
- e) Lack of unified measures. The European Institutions have not taken any common measure, the subject of "health" being a "supporting" competence (art. 6 of the Treaty on the Functioning of the European Union – here in after the TFEU)²⁴; therefore, "the

²¹ La spesa per la prevenzione in Italia (2006-2013): analisi descrittiva, trend regionali e confronti internazionali. *Epidemiologia & Prevenzione* (2016); 40 (5):374-380. doi: 10.19191/EP16.5.AD01.095

²² <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/02/21/roberto-formigoni-condanna-a-5-anni-e-10-mesi-in-cassazione-lex-governatore-lombardo-dovra-andare-in-carcere/4988568/>

²³ Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale, available at <https://www.saluteinternazionale.info/wp-content/uploads/2020/04/pianopandemico.pdf>

²⁴ Article 6 Treaty on the Functioning of the European Union: “The Union shall have competence to carry out actions to support, coordinate or supplement the actions of the Member States. The areas of such action shall, at European level, be: (a) *protection and improvement of human health*; (b) industry; (c) culture; (d) tourism; (e) education, vocational training, youth and sport; (f) civil protection; (g) administrative cooperation.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT#>

EU can only intervene to support, coordinate or complement the action of the countries of the EU: The legally binding acts of the EU should not require the harmonization of the laws or regulations of the EU countries"²⁵. On the other hand, the specific norms of the Treaty on the functioning of the EU concerning health emergency have not been activated.

Only on 6 March did Commissioner Stella Kyriakides declare the need for "solidarity" between EU countries, in a very general way, without any practical action or linkage²⁶. Instead, she made sure that no help would be given to Italy²⁷. However, Article 168 of the TFEU²⁸ foresees the possibility of a complementary nature of national efforts, in conjunction with the European Institutions, for health issues, through Union actions to "guarantee a high level of protection of human health" (1st paragraph) and that "The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, may also adopt incentive measures designed to protect and improve human health and in particular to combat the major cross-border health scourges, measures concerning monitoring, early warning of and combating serious cross-border threats to health" (paragraph 5).

- f) Accelerating agent. The COVID functioned as a conflict accelerator within the European Union. The deliberate choice of Germany and France to wait before making the infections public in their respective territories at the expense of Italy's economic collapse; the humiliation that Italy suffered when it was forced to ask for the *fiscal compact*²⁹ to be overcome; and the fact that neither the European Commission nor the European Central Bank (ECB) provided any necessary relief measures, not only for Italy but also for the rest of the European countries, are all signs of already existing conflicts. What is more serious is that Germany has overlooked the European institutions by implementing national economic measures, through the operation of some funds "hidden" in the national budget. In fact, Germany has allocated 550 billion euros, compared to Italy's 25 (just to give a dimension of the difference), to the *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)³⁰, with "unlimited assistance" to German companies, as stated by the German Finance Minister, Olaf Scholz³¹. The KfW is not a bank but a public body, a shareholder of the *KfW IpeX-Bank*, which carries out banking activities but does not exceed the threshold of 30 billion: it is for this reason exempt from the supervision of

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020>

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_410

²⁷ https://www.repubblica.it/politica/2020/03/06/news/coronavirus_ue_divisa_sulle_maschere_niente_aiuti_all_italia_speranza_serve_piu_solidarieta_-250487344/

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12008E168>

²⁹ The *fiscal compact* is the expression with which the Stability, Coordination and Governance Treaty in the Economic and Monetary Union is known, an international treaty approved on March 2, 2012 by 25 of the 28 member states of the European Union (it was not signed by the United Kingdom, Croatia and the Czech Republic). Entered into force on January 1, 2013, the pact contains the binding principle of budgetary balance.

³⁰ <https://scenarieconomici.it/kfw/>

³¹ https://www.repubblica.it/economia/2020/03/23/news/germania_piano_governo_coronavirus-252083864/

the ECB, and it need not comply with the requirements of capital and banking union rules. It practically operates as a central bank that responds to the government, which is its benchmark shareholder. Around this strategic system, which is perfectly legal, Germany built the monetary union and European economic policies, remaining outside the system itself and protecting its "plan B", *legibus solutus*.

These deep disagreements, which exploded during the COVID pandemic emergency, produced a clear fracture in the European integration process. Italian Prime Minister Conte, during the meeting of the European Council on 26 March, harshly reacted to the German opposition to intervene economically to help the European countries most affected through a financial strategy by the European Central Bank. Conte clearly requested the adoption of "innovative tools" and not the use of "old personalized formulas"³², following what widely supported by the former president of the European Central Bank, Mario Draghi, in an article published by the Financial Times³³. The President of the Italian Republic, Sergio Mattarella, further reiterated the need for a new, unlimited approach to "predetermined schemes" (referred to as the German approach) not applicable in this emergency, stressing that "[s]olidarity is not just required by the values of the European Union; it is also in our common interest"³⁴, stressing a possible Italian exit strategy from EU. The support from the Prime Ministers of France, Spain and Portugal indicates a deep rift between Southern Europe and Northern Europe. Statements by the President of the ECB, Cristine Lagarde, against Italy, as well as that of the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, who formally apologized to Italy after having underestimated the impact of the pandemic, are a clear sign of the hypocritical and unstable relations between the two sides of Europe: a Northern Europe more attentive to the interests of finance and a more people-centered Southern Europe.

One of the most difficult issues facing the European Union is undoubtedly the need for strong economic support for the serious crisis that broke out with Covid-19: seasonal workers, temporary workers and private companies have all fallen into a dizzying crisis, due to which the Italian government has given some answers, but not enough, especially for irregular workers who already lived on the threshold of dignity with jobs that did not receive sufficient remuneration. As a result of this, situations of domestic violence and social instability (prisoners, immigrants, families living in poverty) have increased. The European Union is currently discussing the conditions of funding for Member States to respond economically to this disruption, whether to "mutualize" the debt, through the issue of Eurobonds called "Coronabonds", or to apply the already existing European Stability Mechanism (ESM)³⁵, which provides assistance to euro area countries experiencing or threatened by financial difficulties³⁶. Furthermore, the use of votes on decisions at European level as an instrument

³² https://www.repubblica.it/economia/2020/03/26/news/cont_e_alla_ue_se_aiuti_gli_saranno_come_in_passato_facciamo_da_soli_252410637/

³³ <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>

³⁴ <https://www.quirinale.it/elementi/48604>

³⁵ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_stability_mechanism.html?locale=en

³⁶ Despite the fact that the current financial crisis is not an "ordinary-endemic crisis" but an extraordinary event, a global pandemic, Germany and the Netherlands continue to want to apply this mechanism, which

of domestic political contrast³⁷ within the Member States, and among them, are not facilitating a responsible and solidary response from the European institutions.

It would be advisable to rethink the European institutional structure and plan a revision of the European Union treaties, reinforcing joint cooperation to guarantee social rights, primarily the right to health. Moreover, it seems urgent to set in motion new mechanisms for a direct support to European economy, which will experience a heavy negative impact by the pandemic.

Notwithstanding the limitations and open problems mentioned above, the Italian approach seems, until now, to have worked to a considerable extent in order to contain the pandemic, as ascertained in some scientific studies putting Italy, together with China and South Korea on the list of "success stories" (Bianconi-Marcelli-Campi-Perali, 2020)³⁸.

5. International cooperation regarding the COVID epidemic.

The disease will be defeated only through international cooperation. This solution is commanded by the force of facts, i.e. the devastating impact of the pandemic which requires a concerted effort, concentration of resources and homogeneity of sanitary and social patterns of response, and by that of norms.

Coming to the second one, we have to recall the principle of co-operation enshrined in art. 55 of the Charter of United Nations, whose text reads as follows:

With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and
- c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

has proved ruinous even in its own specific cases of application, such as the Greek financial crisis. Not only has Greece not emerged from the crisis, but financial austerity measures have constituted a "serious and systematic violation of human rights" according to the Report of the United Nations Independent Expert, Mr. Cephias Lumina, alleging that such drastic cuts in Greek public spending have affected "the capacity of the Greek Government to realize all human rights, particularly economic, social and cultural rights".
<https://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13281&LangID=E>

³⁷ https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/04/17/polemica-sul-voto-di-lega-e-fi-contra-gli-eurobond-in-ue.-m5s-tradimento_ab755d75-3baf-422c-9b39-489888f909de.html

³⁸ Following a study by the Imperial College, the social distancing measures adopted in Italy averted 38.000 deaths (<https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Europe-estimates-and-NPI-impact-30-03-2020.pdf>).

Among the problems to be solved, those of health are specifically mentioned in letter b, and rather obviously health also constitutes an indispensable precondition for obtaining the highest standards and the economic and social progress and development mentioned in letter a of Article 55. What is more, another textual basis for the international obligation of cooperation in health matters is provided by the WHO Statute³⁹. If these are the norms, however, practice is not always consistent with them. In this case, fortunately, it was more than in other, though.

From this point of view, we have recently witnessed some interesting and comforting phenomena. Italy, which – after China – has been heavily struck by disease, received material support by some countries. Among them, we have to underline the importance of the Chinese contribution, which was central, also because of the experience accumulated by the Chinese authorities in fighting the virus. Cuba also sent two specialized teams of medical personnel, which had already participated in health campaigns in situation as difficult as those in Sierra Leone during the Ebola outbreak or in Haiti at the time of cholera epidemics. Russia sent some professionals specialized in virology. These and other countries sent also many instruments necessary to contain the infection, such as masks. One aspect of such cooperation is that the assistance to Italy was given, quite paradoxically, mainly by countries which are not considered allies in the geopolitical sense of the term.

This kind of assistance is certainly very important, but our attention shouldn't be limited to the present emergency situation but it should move on to consider a wider perspective, in order to embrace every research aimed at accumulating scientific knowledge on:

- a. the origin of the virus;
- b. the structural reasons which allowed the birth, multiplication and rapid diffusion of the virus;
- c. the spread of the epidemic, by giving precise figures of the people affected and dying;
- d. the creation of a vaccine able to prevent the disease.

Furthermore, there is a strong and urgent need to coordinate every initiative taken by States, international organizations and other subjects in the following fields:

- e. the containment of the pandemic;
- f. the distribution of all means necessary to thwart the pandemic;
- g. the distribution at equitable conditions of the vaccine, rendering it affordable and accessible to all; and
- h. the reinforcement of international organizations in charge of fighting against this and other diseases, primarily the World Health Organization (WHO).

On this sound normative basis, we have witnessed an unprecedented social mobilization at global level. An unprecedented initiative, consisting in a joint call launched by

³⁹ See *infra*.

organizations of workers (International Trade Unions Confederation – ITUC) and businesses (International Chamber of Commerce – ICC), requires the attainment of the following goals:

1. To ensure infection control and medical products into the hands of those who need them the most;
2. To provide direct support to small businesses and workers;
3. To enable the private sector to support testing at large scale, to boost stressed public health provision; and
4. To increase international assistance to help the world's poorest⁴⁰.

It is necessary and urgent to speed up and reinforce international cooperation on the matter, from the awareness that the fight will be long and difficult⁴¹.

In a moment of epochal change like the one we are presently experiencing, it also advisable to dig deep into the very philosophical foundation of international cooperation. We are in the presence of the concretization of the *international symbiotic system*, which is a theory proposed by the so-called "Shanghai School" of International Relations which has brought together knowledge of sociology, biology and philosophy with international relations. The term 共生 (Gòngshēng), symbiosis, has its etymology in the biological sciences, and the two parts of the word coincide with the Greek etymology of the English word. In fact, 共 (gòng) means "together" and 生 (shēng) means "to live" or "life", just as in Greek σύν means "with, together" and βίω means "to live" (from βίος "life"). As for biology, where symbiosis indicates various forms of coexistence between organisms of different species, animals or plants, called "symbiotes" and different modalities of symbiosis are defined according to the type of relationship that exists between them, in the same way the studies of the Shanghai school dismiss the idea that state actors can exist independently of each other, defining the antagonism as "you without me and I without you" ("有你无我, 有我无你" 的对抗式) (Su, 2016). This theory, therefore, foresees that each country needs to support and, in turn, receive the support of other countries in their development to guarantee their own stability (Mokry, 2018), somehow creating a "necessary interdependence" between nations.

The symbiotic system has practically not been deepened by the academic community (Staiano, 2018), as have been other key concepts of Chinese culture that affect international cooperation, such as "harmony", *guanxi* and *tianxia*⁴², among others. However, this is "the concept that most reflects China's effort in terms of building the international order" (Su), because it is linked with the ideas of international cooperation Win-Win, South-South, and also with China's leading role in building a new global order. In this sense, the European

⁴⁰ See <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/global-business-and-workers-unite-in-call-for-international-cooperation-in-response-to-covid-19/>.

⁴¹ <https://think.ing.com/opinions/what-COVID-means-for-international-cooperation/>.

⁴² To deepen these terms of traditional Chinese culture and its implications in international relations, Staiano M.F.-Bogado Bordazar L., "Las teorías de las relaciones internacionales con "características chinas" y sus implicaciones en América Latina, en Staiano" – Bordazar (Coordinators), *Dossier especial sobre China: China y su proyección en el siglo XXI, Revista de Relaciones Internacionales*, Vol. 26, N. 53, Universidad Nacional de La Plata Press, Diciembre 2017.

“fracture”, by differentiating a South inspired by solidarity, could mean a significant increase in Chinese cooperation with Italy, Spain, Portugal, Greece. Humboldt defined Europe as “a huge and articulated peninsula of Asia.” This could mean a new beginning: Europe and Asia as brothers, children of Ocean and Thetis, will find themselves in a strong “community of shared destiny” (Staiano, 2020).

In this context, the new doctrine of the shared future of mankind is also worth recalling: the new doctrine of international law and international relations approved by the XIX Congress of the Chinese Communist Party in October 2017, born as a reply to the growing global problems and challenges afflicting nowadays mankind, among them of course, that of pandemics like the present one.

It is necessary to catch the revolutionary and innovative character of that doctrine which represents a new point of view overcoming traditional strategic visions encompassing only the power interests of this or that country:

the problem, of course, is not that of replacing one hegemony with another one, but to give birth and shape to a new governance of international society and of the planet itself, acknowledging the new reality of multi-polarism. That is, giving shape and content to a really democratic governance of international community, developing and improving the institutional instruments provided for in the United Nations Charter. Important challenges face mankind in this decisive era. Giving the right answer to such challenges is of crucial importance in order to ensure the very survival of human species (Marcelli, 2019).

The need for such a reinforcement of international cooperation in a multipolar world applies, of course, very precisely to the reality of the pandemic, which requires a collective effort of the international community as a whole.

In the same vein, President Xi Jinping proposed to convene a G20 health ministers’ meeting “to improve information sharing, strengthen cooperation on drugs, vaccines and epidemic control, and cut off cross-border infections”, “to build a strongest global network of control and treatment that the world has ever seen”, “to support international organizations in playing their active roles” and “to enhance international macro-economic policy coordination”⁴³.

Such ambitious intentions undoubtedly require a strong coordination of the national policies in the field of healthcare as well as in other fields, such that of economy, and the most complete transparency in sharing data and information about the pandemic.

The ongoing need for international cooperation has been adequately stressed by the Global Health Committee of the International Law Association, which affirmed that:

[a] pandemic outbreak is an opportunity to demonstrate the value of pooling scientific ingenuity and of open cooperation among scientists and research institutions, for coordinating logistic and manufacturing capacity, for making available the financial resources necessary to purchase and distribute necessary health products (including vaccines, diagnostics, treatments

⁴³ <https://www.marx21books.com/xi-jinping-working-together-to-defeat-the-covid-19-outbreak/>

and personal protective equipment), and for attempting to assure that individuals throughout the world have access to life-sustaining support, including adequate nutrition⁴⁴.

6. The need for reinforcing WHO

The difficult situation arising from the COVID-19 disease should come as an opportunity to reinforce as well the UN agency which is specifically dedicated to fight against illnesses and for health, the WHO.

Article 2 of the WHO's Statute, establishing the functions of that organization, entrusts to it the task of acting as the directing and coordinating authority on international health work (letter *a*) and of establishing a detailed and comprehensive list of more specific tasks, including but not limited to those of collaborating with UN agencies and governments, assisting governments, promoting and conducting research, teaching, and standardizing diagnostic procedures. Letter *g* of this Article, concerning the purpose of the WHO to stimulate and advance work to eradicate epidemic, endemic and other diseases, is particularly worth mentioning too. Moreover, Articles 21⁴⁵ and 22⁴⁶ of the Statute give the WHO outright legislative powers as regards prevention of international spread of diseases.

The health protection systems of many States in the world have been plagued by Neoliberal policies. The establishment of effective health protection systems in many developing countries has been impeded by the policies of international financial institutions and by the extent of foreign debt, as it has been repeatedly denounced by the United Nations Rapporteur. Such a reinforcement nowadays represents a huge and urgent necessity, in face of the COVID pandemic and of other epidemic diseases, like *dengue* in Latin America.

The effective trend of States' policies, however, seems rather contrary to the need to implement such a reinforcement. On the contrary, the United States, historically the biggest fund provider, recently decided to diminish its financial contribution to the WHO and President Trump abruptly decided to stop US contribution under the pretext that the Organization did not timely give information on the pandemic⁴⁷.

It is thus urgent to relaunch WHO in the framework of a renewed and revitalized world governance, as requested, for example, by the former British Prime Minister Gordon Brown⁴⁸. In this regard, President Xi Jinping called on G-20 members "to enhance anti-

⁴⁴ See <https://frederickabbott.com/sites/default/files/Statement%20of%20the%20ILA%20Global%20Health%20Law%20Committee%20regarding%20COVID-19%20-%205%20April%202020%20r2.pdf>

⁴⁵ "The Health Assembly shall have authority to adopt regulations concerning: a) sanitary and quarantine requirements and other procedures designed to prevent the international spread of disease;...."

⁴⁶ "Regulations adopted pursuant to Article 21 shall come into force for all Members after due notice has been given of their adoption by the Health Assembly except for such Members as may notify the Director-General of rejection or reservations within the period stated in the notice"

⁴⁷ <https://www.nytimes.com/2020/04/14/us/politics/coronavirus-trump-who-funding.html>.

⁴⁸ <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/coronavirus-gordon-brown-global-government-un-g20-covid-19-a9427376.html>

epidemic information sharing with the support of WHO and to promote control and treatment protocols that are comprehensive, systematic and effective”⁴⁹.

One of the main problems on which WHO should work now is that of the availability of drugs and vaccines at no-market conditions. This implies the obligations of pharmaceutical companies, which are also of a transnational nature, to put their production at the disposal of mankind.

WHO’s normative powers should be fully implemented and extended in order to organize and discipline a uniform and coordinated response worldwide, disposing and redistributing all the instruments, drugs, vaccines, and any other necessary equipment to fight the disease. The need to reinforce the WHO has been clearly expressed in the aforementioned document by the Global Health Committee of the World Health Organization, which called for “enhancing financial support for WHO in a sustainable, predictable and flexible manner through voluntary contributions as well as a long-term increase of its assessed contributions”.

Last but not least, the negative trend of underfunding of this essential agency of the United Nations should be reversed, with a call on all States to contribute to its finances and the imposition of substantial taxes on transnational corporations profiting from the pandemic, like Big Pharma, but also on companies active in the digital sector, like Facebook, Google, Amazon and others.

7. Conclusions

The COVID pandemic looms, while we are writing this essay, over the entire world. Perspectives are particularly gloomy for poor countries, but also for middle- and high-income countries weakened by the neoliberal policies devastating the health services and facilities⁵⁰.

This pandemic has raised many issues, not only pertaining to health protection. There are environmental issues as well as the issues of information and democracy. Concerning information issues, it seems urgent to further reflect upon the social utility of today’s Internet system. In this regard, it has been claimed that the diffusion of fake-news, seen as an aspect of so-called cyber-colonialism, should be strongly penalized, and we should thus learn from the Chinese example (Barredo Ibáñez, 2020).

Another important aspect is that of the protection of fundamental rights in the context of the pandemic. In connection with this, the resolution of the Office of the High Commissioner for Human Rights of the United Nations stressing, *inter alia*, the need of “overcoming existing barriers to affordable, accessible health care, and tackling long-ingrained differential treatment based on income, gender, geography, race and ethnicity, religion or social status”, taking into considerations specifically the rights of migrants and refugees, is

⁴⁹ <https://www.marx21books.com/xi-jinping-working-together-to-defeat-the-covid-19-outbreak/>

⁵⁰ Concerning the Latin American region see the recent CEPAL Report on COVID social and economic impact, in <https://www.cepal.org/en/topics/covid-19>.

worth noting⁵¹. The High Commissioner, Michelle Bachelet, reiterated the need to “take great care to protect the most vulnerable and neglected people in society, both medically and economically”, encouraging governments to share information and good practices, practicing great transparency and promoting people’s participation in the fight against the pandemic⁵².

But the impact of the COVID pandemic on world society, economy, culture and ideology goes even further. It is the demonstration of how much capitalism has been embodied in society. Individualism and exasperated competition have allowed the economy to move ahead, always, in any situation, as a symptom of capacity, of strength. In the name of economic efficiency (*rectius* of economic speculation), fundamental areas of social rights, such as health, education, labor, energy, transport and retirement, have been progressively privatized in the name of EU-generated funding (Maastricht and Amsterdam agreements). At the time, the expiration of this scheme and the total lack of a spirit of society capable of coping with common emergencies with solidarity are demonstrated.

In order to survive, States and people, as well as organized societies, have to recuperate basic values which seemed definitively jettisoned and abandoned, like that of human solidarity beyond egoistic economic calculation. As Wang Yi stated, “the international community has no choice but to give a collective response” (Wang, 2020).

Some trends have been reversed. Now Mexicans wish to close their borders in face of the danger of the infection coming from North. For the first time in history, Cuban medical aid and relief missions are operating in Western European countries, like Italy or Spain.

In order for a vaccine to be produced and distributed on a very large scale, it will be necessary to confront the power of Big Pharma, the five transnational companies (GlaxoSmithKline, Merck, Sanofi, Pfizer, Gilead Sciences) covering now almost four fifths of the global market.

A specific point of concern affects the possible evolution of the European Union in this very mobile and unprecedented context. The European Union will have to deeply review its approaches in at least two fundamental fields: public intervention in economy and public spending on the one side, and international policy on the other. The pandemic calls for the total overcoming of obsolete doctrines in both those sectors of paramount importance. Only if this condition is met, the “European dream” will be able to continue, in the framework of renewed solidarity among all peoples and the building of a “community of shared destiny” under the same sky (*tianxia*)⁵³.

⁵¹ <https://www.unhcr.org/news/latest/2020/3/5e69eea54/coronavirus-outbreak-test-systems-values-humanity.html>.

⁵² <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=E>.

⁵³ This is an innovative common approach with theoretical and pragmatic bases that is already studies in the international relations between China and Latin American region. Staiano M.F., *La relaciones internacionales entre China y América Latina: encontrando un camino común hacia un nuevo orden mundial*, in *Humana del Sur – Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, n. 25, July-December 2018, Universidad de Los Andes, Merida, Venezuela.

All the above-mentioned unprecedented events and all the other events we will undoubtedly witness in the next months point to the existence of a sea-change in human history, international relations and international law. One thing already appears to be extremely clear: international cooperation is the only solution⁵⁴ against the COVID pandemic (Kochhar, 2020). Will governments and other international actors, like transnational companies, understand this?

For sure, an example to follow is that of the international scientific community today engaged in the fight against the virus, producing a common effort capable of overcoming all kinds of national or political divisions⁵⁵, as well as the effort to build a Health Silk Road⁵⁶ and the necessity to create a "community of shared health" for mankind.

8. Bibliography

- Barredo Ibáñez D. (2020), "Cyber-colonialism and and COVID-19: an (almost) Global Informative Pandemic", in *Fudan Monthly Briefing*, Volume II, Issue 2.
- Bianconi A., Marcelli A., Campi G., Perali A. (2020), "Ostwald Growth Rate in Controlled Covid-19 Epidemic Spreading as in Arrested Growth", in *Quantum Complex Matter*, <https://www.mdpi.com/2410-3896/5/2/23>
- Buffagni R. (2020), "Epidemia Coronavirus: due approcci strategici a confronto", available at <https://italiaeilmondo.com/2020/03/14/epidemia-coronavirus-due-approcci-strategici-a-confronto-di-roberto-buffagni/>
- Byung-Chul Han (2020), "La emergencia viral y el mundo de mañana", *El País*, available at <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-mañana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications, Country: Italy, available at <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>
- Forastiere F., Micheli A., Salmaso S., Vineis P. (2020), "Epidemiologica e Covid-19 in Italia", *Epidemiologia & Prevenzione* (Editoriale), vol. 24 (2).

⁵⁴ As Eamon Gilmore, Special Representative of the European Union for Human Rights, has stated: "Never before the entire world population has shared the need to work together in the common interest of all. Rarely, if ever, international cooperation and solidarity have been so important. International cooperation is no longer what governments and official organizations should do, now it belongs to the people. Now we are all united in a common project, beyond borders because this deadly virus does not respect limits or distinctions." <https://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2020/04/17/union-europea-lucha-contra-covid-19-es-una-batalla-por-los-derechos-humanos/>

⁵⁵ "I never hear scientists — true scientists, good quality scientists — speak in terms of nationality," said Dr. Francesco Perrone, who is leading a coronavirus clinical trial in Italy. "My nation, your nation. My language, your language. My geographic location, your geographic location. This is something that is really distant from true top-level scientists." [vurushttps://www.nytimes.com/2020/04/01/world/europe/coronavirus-science-research-cooperation.html](https://www.nytimes.com/2020/04/01/world/europe/coronavirus-science-research-cooperation.html)

⁵⁶ <https://www.who.int/dg/speeches/2017/health-silk-road/en/>

- Kochhar G. (2020), "Cooperation can strengthen global immunity to epidemics", in *Fudan Monthly Briefing*, Volume I, Issue 2, March 20th, pp. 6-9.
- Marcelli F. (2019), "A Shared Future of Mankind: a New Concept and its Paramount Pedagogical Importance", in *Proceedings of the 2019 International Conference on Pedagogy, Communication and Sociology (ICPCS 2019)*, <https://download.atlantipress.com/proceedings/icpcs-19/125906981>.
- Mokry S. (2018), "Decoding chinese concepts for the global order. How Chinese scholars re-think and shape foreign policy ideas", in *Merics China Monitor*.
- Ni Daxin (2020), "Investigación Comparativa De Las Dos Estrategias De AntiCOVID" 《新冠肺炎疫情防控两类策略和措施比较研究》, <https://mp.weixin.qq.com/s/bsKh3AHkvRI9c704JbliGg>
- Slavoj Žižek (2020), "El coronavirus es un golpe al capitalismo a lo Kill Bill..." , in *Sopa de Wuhan* (Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias), ASPO, pp. 21-29.
- Staiano M.F. - Bogado Bordazar L. (2017), "Las teorías de las relaciones internacionales con "características chinas" y sus implicaciones en América Latina, en Staiano" – Bordazar (Coordinators), *Dossier especial sobre China: China y su proyección en el siglo XXI*, *Revista de Relaciones Internacionales*, Vol. 26, N. 53, Universidad Nacional de La Plata.
- Staiano M.F. (2018), "La relaciones internacionales entre China y América Latina: encontrando un camino común hacia un nuevo orden mundial", in *Humania del Sur – Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, n. 25, July-December 2018, Universidad de Los Andes, Merida, Venezuela.
- Staiano M.F. (2020), "Covid-19: el epílogo de la UE, no del sueño europeo", *Opiniones del IRI*, <http://www.iri.edu.ar/index.php/2020/03/18/covid-19-el-epilogo-de-la-ue-no-del-sueno-europeo/>
- Statement of the Global Health Law Committee of the International Law Association regarding the COVID-19 pandemic adopted by the Committee on 5 April 2020
- Su Changhe (2016), "From Guanxi Through Gongsheng: A Cultural and Institutional Interpretation to China's Diplomatic Theory", in *World Economics and Politics* (in Chinese).
- Wallace R. (2020), "Notes on a novel coronavirus", <https://mronline.org/2020/03/12/capitalism-is-a-disease-hotspot/>.
- Wang Yi (2020), "Bajo la guía del Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, Promover la Construcción de la Comunidad de Futuro Compartido de la Humanidad en la Cooperación Internacional contra COVID-19", <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1770233.shtml>.
- WHO. Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID). 2020. [https://www.who.int/publications-detail/report-of-the-who-china-joint-mission-on-coronavirus-disease-2019-\(COVID\)](https://www.who.int/publications-detail/report-of-the-who-china-joint-mission-on-coronavirus-disease-2019-(COVID)) (accessed on the 4th April 2020).

Nueva Carrera de Posgrado
**Especialización
en Estudios Chinos**
Aprobada por la CONEAU



**Primera carrera de este
tipo en América Latina,
uniendo instituciones
argentinas y chinas**

Antecedentes:

Centro de Estudios Chinos -CECHINO- (1996) Instituto CONFUCIO (2009)
Maestría en RRII (1987) Categoría "A" (CONEAU)
Doctorado en RRII (2005) Categoría "A" (CONEAU)

www.iri.edu.ar / www.institutoconfucio.iri.edu.ar



Instituto de
Relaciones
Internacionales



Universidad
Nacional
de La Plata



Xi'an
International
Studies University
(XISU)



● **Dossier**

Seguridad Internacional y Políticas de Defensa

Escriben:

Augusto Delkáder-Palacios

Beatriz Vázquez Rodríguez

José Miguel Calvillo Cisneros

Belinda Romero Pedraz

Arina A. Andreeva

Abel González-García, Francisco José Girao González

Miguel Ángel Benedicto Solsona

Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE¹²

Critical Security Studies and the Paris School: a study on Frontex and the securitization of migration in the EU.

Augusto Delkáder-Palacios³

Resumen: ¿Qué es la seguridad? ¿Cómo se construye? ¿Qué visiones de lo político hay detrás de las diferentes políticas y teorías de la seguridad? Estas son las preguntas de partida de este estudio. Analizamos la aportación de la Escuela de París de Estudios de Seguridad, integrada en los denominados Estudios Críticos de Seguridad, que busca construir una sociología de la seguridad apoyándose en el legado intelectual de Michelle Foucault, Pierre Bourdieu o Jacques Derrida, entre otros. Nuestro objetivo consiste en explicar esta relevante propuesta teórica para estudiar la (in)seguridad, concretada en la mirada transdisciplinar que ofrece la Sociología Política Internacional. Desde este enfoque estudiamos el caso de Frontex, la agencia de la UE encargada del control de fronteras.

Palabras clave: Seguridad, Securitización, Estudios Críticos de Seguridad, Escuela de París, Vigilancia, Gubernamentalidad, Frontex.

Abstract: What is security? How is it built? What political visions lie behind the different security policies and theories? These are the starting points of this study. We analyze the contribution of the Paris School of Security Studies, integrated in the so-called Critical Security Studies, and its proposal to build a sociology of security supported by the intellectual legacy of Michelle Foucault, Pierre Bourdieu or Jacques Derrida, among others. Our goal is to explain this relevant theoretical proposal to study (in)security, which is embodied in the transdisciplinary view offered by International Political Sociology. Based on this approach, we study the case of Frontex, the EU agency in charge of border control.

Keywords: Security, Securitization, Critical Security Studies, Paris School, Vigilance, Governmentality, Frontex.

¹ Esta contribución es parte de la investigación doctoral dirigida por José Antonio Sanahuja que el autor desarrolla en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). El autor agradece las recomendaciones y los comentarios realizados por José Antonio Sanahuja en el proceso de elaboración de este artículo. Asimismo, agradece a las dos personas evaluadoras anónimas por las pertinentes sugerencias formuladas y a los/as editores/as de la revista.

² Recibido: 13/01/20. Aceptado: 29/05/20

³ Investigador en la Universidad Complutense de Madrid, Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Oberta de Catalunya y Observador Electoral Internacional en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España. delkaugusto@gmail.com

1. Introducción

Paradójicamente, la seguridad constituye uno de los conceptos más infrateorizados en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RR.II.), a pesar de su indudable relevancia política y académica (Buzan y Hansen, 2009: 12-13). No queremos con ello apuntar a que no se le haya prestado atención a este fenómeno. Más bien, al contrario. En la esfera política, puede afirmarse que es una de las materias prioritarias para los tomadores de decisión. Por su parte, en el ámbito académico, la seguridad ha ido ganando peso, como lo evidencian, desde hace décadas, las numerosísimas publicaciones científicas y centros de investigación especializados que conforman los Estudios de Seguridad Internacional (ESI). Sin embargo, desde sus orígenes, tras la Segunda Guerra Mundial, los atributos esenciales del concepto de seguridad han permanecido inalterables. Aceptada como verdad objetiva, ahistórica y fundacionalista (Sanahuja, 2015: 164), no se sometió a discusión la noción de la seguridad de las aproximaciones tradicionales, epistemológicamente racionalistas y/o positivistas, basadas en el estadocentrismo, el militarismo, la supervivencia y la excepcionalidad (Huysmans, 1998b: 227-228 y 2006: 15-30; Ciută, 2009: 306-307; McDonald, 2008: 578). No siendo completamente homogéneas en términos epistemológicos y ontológicos, las teorías de las RR.II. que encarnan estas aproximaciones tradicionales son el (neo)realismo y el (neo)liberalismo, en sus diferentes formas y variantes.

En los años ochenta, pero especialmente tras el fin de la Guerra Fría, vieron la luz muchos debates hasta entonces ocultos o silenciados. La seguridad comenzó a ser planteada por muchos autores como un concepto contestado o en disputa (Smith, 2005: 27), no sin las resistencias de determinados autores para mantener la preponderancia de los enfoques clásicos (Krause y Williams, 1996: 231). Dos procesos clave que empenzaron a disputar el significado hasta entonces dominante de la seguridad fueron la ampliación o *widening*, más allá de lo militar, y la profundización o *deepening*, más allá del Estado (Pérez de Armiño, 2015: 303). Con una fundamentación epistemológica pospositivista y reflectivista y compartiendo los postulados del constructivismo, estas nuevas visiones afirman la imposibilidad de definir la seguridad en términos objetivos y de encontrar "esencias" que permitan identificar inequívocamente qué es la seguridad. Según estos enfoques, la seguridad es un fenómeno social y políticamente construido, y por tanto dinámico, y no una realidad dada, objetiva y estática.

Para comprender las transformaciones que experimentó la (sub)disciplina de los ESI en los años ochenta, hay que indicar que éstas se insertan, en gran medida, en el denominado "cuarto debate" de las RR.II. Se trata del debate situado en el eje racionalismo-reflectivismo, que parte de la filosofía del conocimiento más que de las RR.II. y cuya importancia ha sido muy superior para la disciplina que la "síntesis neo-neo" y el debate interparadigmático⁴. A diferencia del racionalismo, desde el reflectivismo se entiende que el conocimiento está condicionado por el contexto y las condiciones sociales, materiales e históricas en las que se genera. Es decir, es un hecho social y no una herramienta explicativa y objetiva de la

⁴ La "síntesis neo-neo" de los años ochenta supuso la convergencia del neorealismo y el neoliberalismo, contando ambas corrientes con una fundamentación epistemológica racionalista. Por otro lado, el debate interparadigmático de los años setenta y ochenta, conocido como "tercer debate", fue aquel que se produjo entre el realismo, el globalismo y el estructuralismo (Sanahuja 2018: 3-5).

realidad. Por ello, se denominan teorías constitutivas o interpretativas. Además, los enfoques reflectivistas son antifundacionalistas, porque suponen que ningún postulado o pretensión de verdad puede ser probada como tal, ya que no existen parámetros neutrales ni objetivos, por lo que el conocimiento debe ser objeto de interpretación según el contexto social e histórico (Sanahuja, 2018: 3-8 y 2015: 162; Keith y Krause, 1996: 242-243; Waever, 1997: 19-25).

Insertados en el contexto anterior, surgen los conocidos como Estudios Críticos de Seguridad⁵ (ECS), en los que se destacan tres comunidades epistémicas: las Escuelas de Copenhague, Aberystwyth y París (Waever, 2004: 2). En determinados aspectos plantean posicionamientos diferenciados. Sin embargo, sus elementos en común han sido reivindicados por el Manifiesto C.A.S.E.⁶, donde se enfatiza que las tres escuelas son ubicaciones dispersadas pero asociadas con debates e individuos específicos, más que escuelas de pensamiento unitarias (CASE, 2006: 444). La ampliación y la profundización del concepto de seguridad más allá del ámbito militar y estatal, así como la concepción de la seguridad como concepto derivado son los principales nexos de unión de las tres escuelas (Peoples y Vaughan-Williams, 2010: 23). Según esto último, nuestra comprensión de la seguridad se derivaría de la visión general que tenemos de la política. Así, las ideas políticas determinan qué es prioritario proteger y qué no lo es.

Con esta contribución pretendemos poner en valor la capacidad explicativa e interpretativa de los Estudios Críticos de Seguridad en general y de la Sociología Política Internacional de la Escuela de París en particular. Si bien las aproximaciones tradicionales tuvieron plena relevancia en la etapa de la sociedad internacional westfaliana, en el actual contexto de transnacionalización de la (in)seguridad, se hacen necesarias herramientas teórico-metodológicas que den respuesta a los interrogantes de nuestro tiempo.

Hemos estructurado este trabajo en tres apartados. En primer lugar, planteamos de manera sintética las características principales de las Escuelas de Copenhague, Aberystwyth y París para abordar la seguridad. En segundo lugar, explicamos con mayor detenimiento la propuesta de la Escuela de París de llevar a cabo una sociología de la seguridad. Finalmente, formulamos las conclusiones generales y una serie de líneas abiertas para futuras investigaciones.

2. Los Estudios Críticos de Seguridad

¿Cuáles son los elementos que nos permiten hablar de Estudios Críticos de Seguridad (ECS)?⁷ ¿Cómo abordan la seguridad? Para responder a estas cuestiones, destacamos la

⁵ Para un análisis exhaustivo de los Estudios Críticos de Seguridad, ver las siguientes obras de referencia: KRAUSE Keith y WILLIAMS, Michael C. (1997), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Londres: UCL Press; PEOPLES, Columbia y VAUGHAN-WILLIAMS, Nick (2010), *Critical security studies. An introduction*, Londres: Routledge; y BOOTH, Ken (2005). *Critical Security Studies and World Politics*, Londres: Lynne Rienner.

⁶ C.A.S.E. son las siglas en inglés de *Critical Approaches to Security Studies* (en castellano, Enfoques Críticos en Estudios de Seguridad).

⁷ Empleamos el término "Estudios Críticos de Seguridad" como categoría para agrupar el conjunto de aproximaciones no tradicionales a la seguridad que cuentan con las características comunes ya mencionadas. No

siguiente aportación relativa a los aspectos compartidos por el conjunto de enfoques que integran los ECS:

Aunque se deriven de tradiciones intelectuales diferentes, les une su oposición a la visión tradicional de la seguridad en dos planos: en el ontológico, al cuestionar que la seguridad sea una realidad estática, objetiva, incuestionable y apolítica; y en el epistemológico, al negar la asunción positivista tradicional de que puede ser analizada de forma neutral y explicada mediante teorías universales y duraderas. Por el contrario, sostienen que la concepción tradicional responde a una interpretación determinada y sesgada del mundo [...] Esto encierra dos implicaciones importantes. Primera, la seguridad y las amenazas dependen no tanto de factores materiales (fuerza militar) como tradicionalmente se ha asumido, sino más bien de factores ideológicos y discursivos (creencias, identidades, percepciones, etc.). Segunda, por tanto, nuestra interpretación de la seguridad y de las amenazas depende en última instancia de nuestra visión del mundo y de la política, pues ésta delimita nuestra percepción de qué valores hay que proteger ante qué amenazas (Pérez de Armiño, 2015: 320).

Por tanto, para los ECS la seguridad es intersubjetiva, por ser el resultado de procesos sociales y políticos. Así, las amenazas y la inseguridad no vienen dadas y no existen como algo independiente de el conocimiento y representación que tengamos de ellas, sino que son el resultado de una interacción intersubjetiva (por el diálogo y el discurso entre individuos y grupos) en un contexto determinado (Pérez de Armiño, 2011: 265). En dichos procesos intersubjetivos, el lenguaje y el contexto juegan un papel determinante. Como veremos, un elemento diferenciador de las diferentes corrientes de los ECS es el peso dado a estos factores.

Dentro de los ECS se destacan enfoques como el constructivismo, la Teoría Crítica, el posestructuralismo, el poscolonialismo, el feminismo y la teoría verde (Pérez de Armiño, 2015: 321-328). Centramos el análisis en las Escuelas de Copenhague, Aberystwyth y París⁸, debido a que hasta la fecha son las que han tenido un mayor recorrido e impacto. Además, recogen una parte importante de los debates que estructuran las corrientes mencionadas.

En primer lugar, se destaca la Escuela de Copenhague⁹ y su principal aportación: la Teoría de la Securitización. Esta teoría es desarrollada en la obra de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde *Security: A New Framework for Analysis* (Buzan *et al.*, 1998). Sus fundamentos intelectuales son variados y combinan componentes constructivistas y realistas. Los más

debe asimilarse a la "Teoría Crítica de la Seguridad", siendo éste último el enfoque de la Escuela de Aberystwyth, integrado en los ECS.

⁸ No es objeto de esta contribución realizar una comparación en profundidad de las tres Escuelas. Más bien, ponemos el foco en la explicación de la Escuela de París. Sin embargo, es pertinente presentar brevemente las otras dos Escuelas como ejercicio de contextualización.

⁹ Para un análisis exhaustivo sobre la genealogía de la Escuela de Copenhague, ver Huysmans (1998a: 479-505).

relevantes se encuentran en autores como John Austin y Carl Schmitt. Asimismo, la influencia del posestructuralismo ha sido apuntada, entre otras, por Hansen (2011: 357).

La mayor contribución de esta teoría es su concepción discursiva de la seguridad, con una evidente influencia de la Teoría del lenguaje de Austin (1962) y Searle (1977). Bajo esta óptica, la seguridad es el resultado de dinámicas de securitización, es decir, procesos por los que un actor securitizador identifica a través de un acto de habla (*speech act*) una amenaza existencial para un objeto referente ante una audiencia determinada, pretendiendo obtener de ésta la legitimidad para tomar medidas excepcionales (Buzan *et al.*, 1998: 25; Waever, 1995: 55). Pese a que esta teoría concibe la seguridad como el resultado de una construcción social intersubjetiva¹⁰, lo que rompe con la noción tradicional objetivista, esto sólo se aplica a la definición de amenazas, las que pueden ser políticas, militares, económicas, identitarias o medioambientales. Sin embargo, no es así respecto del significado de la seguridad, que mantiene dos "esencias" dadas y no construidas: la excepcionalidad y la supervivencia (Ciută, 2009: 308). Esas "esencias" fijadas ubican a la seguridad en lo opuesto a la política o, más bien, más allá de la política. Este enfoque, en cierto modo contradictorio, puede resumirse en lo que Ole Waever denomina "realismo posestructuralista": realismo en la definición de la seguridad y posestructuralismo en la construcción social, intersubjetiva y discursiva de las amenazas.

Otra crítica reseñable a la Teoría de la Securitización es la de los silencios de seguridad. Según Hansen (2000), la Teoría de la Securitización no considera los problemas de seguridad de los actores subalternos, es decir, de aquellos que no tienen capacidad para expresarse por su situación de exclusión. Esto provoca un silenciamiento de la seguridad de grupos sociales, como por ejemplo las mujeres, que puede reproducir las lógicas de exclusión.

Ahora bien, más allá de las críticas recibidas, la Teoría de la Securitización ha tenido una gran acogida en la disciplina debido a que constituye una herramienta analítica de gran valor. Como señalan Buzan *et al.* (1998: 32), permite una comprender quién securitiza (actor securitizador), qué asuntos (amenazas), para quién (objeto referente), por qué, con qué resultados y bajo qué circunstancias.

En segundo lugar, cabe señalar a la Escuela de Aberystwyth. Esta escuela propone estudiar la seguridad desde la Teoría Crítica. Las fuentes intelectuales de la Teoría Crítica se ubican, por un lado, en la Escuela de Fráncfort, de raíz neomarxista, donde se destacan Max Horkheimer y Theodor Adorno y, por otro, en el pensamiento de Antonio Gramsci, quien influye en internacionalistas como Robert Cox. Este último autor distingue dos tipos de teorías, las de resolución de problemas y las críticas:

La teoría puede servir para dos propósitos distintos. El primero es ser una respuesta simple y directa: una guía para ayudar a solucionar los problemas planteados dentro de los términos de la perspectiva particular desde la que se partía. El segundo supone, sobre todo, la reflexión sobre el proceso de teorizar en sí mismo [...] Cada uno de estos propósitos da lugar a diferentes tipos de teoría. El primer propósito lleva a la teoría de solución de

¹⁰ A diferencia de las aproximaciones tradicionales a la seguridad, que conciben la seguridad como un fenómeno material y objetivo.

problemas. Ésta asume el mundo tal y como lo encuentra y las relaciones sociales y de poder predominantes [...] El marco general de instituciones y relaciones no se pone en cuestión [...] El segundo propósito da lugar a la teoría crítica. Es crítica en el sentido de que se distancia del orden imperante y cuestiona cómo surgió este orden. No toma las instituciones como y las relaciones sociales y de poder como dadas, sino que las pone en cuestión preguntándose si están en proceso de cambio y cómo [...] El enfoque crítico lleva hacia la construcción de una imagen más amplia del conjunto en el que la parte inicialmente contemplada es sólo un componente, y busca entender los procesos de cambio en los cuales las partes y el todo están involucrados (Cox, 2014: 133 [1981]).

La distinción anterior de Robert Cox está claramente influenciada por la obra de Max Horkheimer *Teoría tradicional y teoría crítica* (Horkheimer, 2000 [1937]). De hecho, el término "Teoría Crítica" es acuñado en la citada obra.

La figura más relevante de la Escuela de Aberystwyth es Ken Booth, debido a su propuesta de estudiar la seguridad desde la Teoría Crítica. Booth (2013: 107 [1991]), define la seguridad en términos de emancipación. Avanzar hacia la emancipación es hacerlo hacia la seguridad y viceversa:

La emancipación supone la liberación de la gente -como individuos o grupos- de aquellas limitaciones físicas y humanas que no les permiten realizar lo que harían libremente. La guerra y la amenaza de la guerra es una de estas limitaciones, junto con la pobreza, la falta de educación, la opresión política, etc. La seguridad y la emancipación son dos caras de la misma moneda. La emancipación, no el poder o el orden, produce verdadera seguridad. La emancipación, teóricamente, es seguridad (Booth, 2013: 107 [1991]).

El compromiso con la transformación social y la desnaturalización de los procesos sociales son elementos centrales de esta escuela. Cabe señalar que esta escuela entiende la emancipación como una metanarrativa ahistórica no contingente, lo que la diferencia de las otras dos escuelas de los ECS. Waever (2000: 283) concibe los fenómenos políticos como siempre únicos y concretos, un campo de fuerzas, una situación que demanda una elección, no pudiendo ser reducidos a meta-cuestiones. Como veremos, el rechazo a las metanarrativas también está presente en la Escuela de París.

Otra definición de emancipación es la formulada por Aradau (2004¹¹: 389-390), quien critica la Teoría de la Securitización por contar ésta con "lealtades contradictorias", al referirse al mismo tiempo a políticas schmittianas de la excepcionalidad (securitización) y a

¹¹ Este artículo de Claudia Aradau tuvo como respuesta expresa el artículo de Rita Taureck *Securitization theory and securitization studies* (Taureck, 2006: 53), donde rechazó las críticas a la Teoría de la Securitización relativas al limitado peso de los aspectos normativos en dicha teoría. En el mismo, Taureck defiende la separación funcional del analista y el actor securitizador, negando así la existencia del dilema normativo de la seguridad apuntado, entre otros, por Huysmans (2002: 41). Es decir, situada en la posición positivista clásica que separa sujeto y objeto de estudio, considera que al escribir sobre seguridad no hay riesgo de contribuir a la securitización y que el papel del analista de seguridad no es evaluar normativamente los efectos de las políticas de seguridad ni los procesos de securitización.

políticas democráticas (desecuritización). A diferencia del planteamiento de la Escuela de Copenhague, defiende una lectura política de la desecuritización focalizada en la emancipación, entendida ésta en términos del reconocimiento a través de la universalidad, propio del cosmopolitismo habermasiano.

También puede destacarse la propuesta de Hansen (2012: 525) de recuperar una lectura político-normativa de la desecuritización, al entender que el enfoque universalista de optar *preferentemente* por la desecuritización implica una despolitización. Propone cuatro opciones: el suplemento Derridiano, la esfera pública Habermasiana para reelaborar la distinción amigo-enemigo, la responsabilidad y elección en las decisiones y, finalmente, la contextualización histórico-política de la Guerra Fría y la *détente*.

Asimismo, es pertinente mencionar la propuesta de Catherine Charret para analizar la seguridad desde una perspectiva crítica. A tal efecto, Charret (2009: 26-35), propone deconstruir el poder institucional de los actores de seguridad y las subjetividades dominantes para después incorporar en el análisis a los actores no dominantes y las subjetividades marginadas y excluidas.

Respecto del diálogo entre las escuelas de los ECS, Floyd (2007: 327), defiende la complementariedad entre la Escuela de Copenhague y la de Aberystwyth. Más allá de lo anterior, un aspecto es fundamental: dentro de los ECS, únicamente la Escuela de Aberystwyth plantea una ruptura del *statu quo* de la seguridad y muestra un compromiso explícito con proyectos de transformación social emancipatorios. Por ello, en términos de la Escuela de Fráncfort, sólo esta escuela constituye un enfoque netamente crítico para estudiar la seguridad.

En el siguiente apartado explicamos en profundidad las características principales de la Escuela de París.

3. La Escuela de París de Estudios de Seguridad

La Escuela de París constituye una comunidad epistémica relativamente reciente en el campo de los estudios de seguridad. Los autores más importantes son Didier Bigo y Jeff Huysmans¹², aunque puede destacarse a otros como Elspeth Guild, Anastassia Tsoukala o Laurent Bonelli. Los fundamentos intelectuales más reseñables son los de dos pensadores franceses: Michel Foucault¹³ y Pierre Bourdieu¹⁴.

¹² Jeff Huysmans es considerado por Waever (2003: 30), como un autor a medio camino entre la Escuela de Copenhague y la de París. Sin embargo, Floyd (2006: 4), lo ubica en la Escuela de París. Teniendo en cuenta el peso dado a Foucault y a las prácticas no discursivas en su visión de la seguridad, y coincidiendo con Floyd más que con Waever, en esta contribución consideramos a Huysmans miembro de la Escuela de París.

¹³ Cabe destacar las siguientes obras de Michelle Foucault: FOUCAULT, Michel (1980), *Power/Knowledge*, Padstow: Harvester Press; FOUCAULT, Michel (1994), *Vigilar y castigar*, Madrid: Siglo XXI; y FOUCAULT, Michel (2003), *La arqueología del saber*, Londres: Tavistock.

¹⁴ Algunas obras destacadas de Bourdieu son: BOURDIEU, Pierre (2007), *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama; y BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude y PASSERON, Jean-Claude (2003), *El oficio del sociólogo*, Madrid: Siglo XXI. Para una explicación de la obra de Bourdieu, ver NOYA, Javier (2003), *Cultura, desigualdad y reflexividad. La sociología de Pierre Bourdieu*, Madrid: La Catarata.

Como señala Floyd (2006: 3), el miembro más relevante y que puede considerarse como fundador de la Escuela de París es Didier Bigo, cuyos trabajos, publicados mayoritariamente en inglés, comenzaron a ver a la luz a partir del año 2000. Pese a que sus aportaciones son relativamente recientes, Bigo ha creado un nada desdeñable grupo de académicos centrados en el análisis de la seguridad que comparte, entre otras cosas, la aplicación de determinadas ideas de Foucault y Bourdieu a este campo. Algunas de las obras destacadas de Bigo son *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe* (Bigo y Guild, 2005), *Terror, Insecurity, and Liberty* (Bigo y Tsoukala, 2008) y *Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease* (Bigo, 2002).

Otra de las obras de referencia de la Escuela de París es *The politics of Insecurity: Fear Migration and Asylum in the EU* (Huysmans, 2006). El propio Huysmans contextualiza su obra afirmando que en el año 2006 se vivía un giro lingüístico en los estudios de seguridad. Pese a aceptar que el lenguaje juega un rol central en la modulación de los dominios de seguridad, señala que su propuesta teórica va más allá de esta agenda (la de la concepción discursiva de la seguridad), enfatizando que la modulación de los dominios de inseguridad depende de procesos tecnológicos y tecnocráticos (Huysmans, 2006: 8).

I. La desaparición de la división entre el orden interno y el orden internacional: la transnacionalización de la (in)seguridad

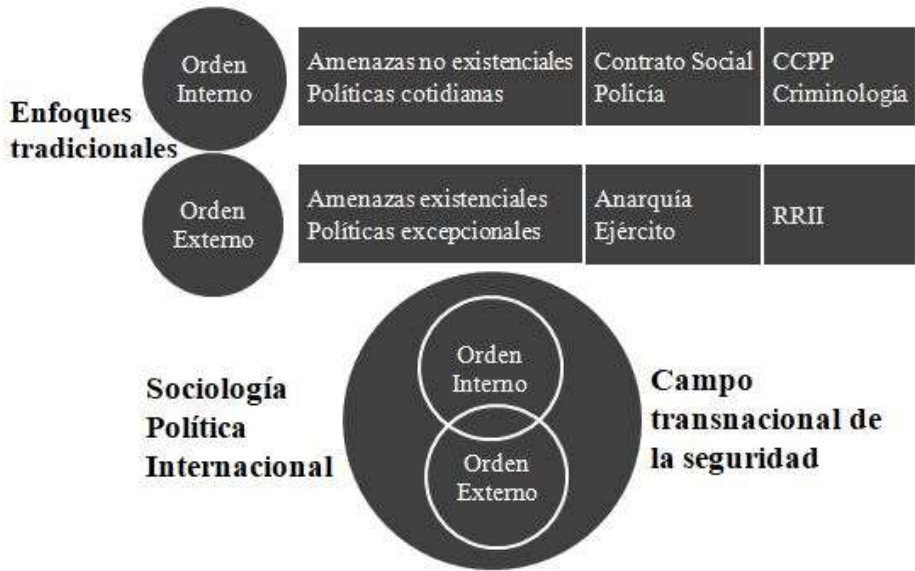
Una de las principales novedades que proporciona la Escuela de París es el denominado enfoque de la Sociología Política Internacional (SPI). Algunas de las actividades e iniciativas más relevantes de la SPI son la revista académica *International Political Sociology*, publicada por la *International Studies Association (ISA)*, y la red de investigación *Doing IPS*.

La SPI plantea una aproximación crítica no tradicional a los estudios de seguridad de carácter transdisciplinar. Particularmente, apoyándose en un *ethos* posnacional, apuesta por analizar la seguridad no como subdisciplina de las RR.II sino desde la intersección de diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales, como la Ciencia Política, la Sociología, la Criminología o la Antropología. El fundamento de la SPI a este respecto se basa en la idea de que la transnacionalización de la seguridad ha difuminado la separación entre el orden interno y el orden internacional. Por ello, no existirían fundamentos para analizar los hechos internacionales exclusivamente desde las RR.II., tampoco para estudiarlos como asuntos excepcionales ni para diferenciarlos del resto de fenómenos sociales. Desde la SPI, la seguridad internacional está conformada por hechos sociales "normales" (Balzacq *et al.*, 2010: 4-5; Bigo, 2001: 91-96 y 2008b: 118-123).

Lo anterior rompe con la división de los enfoques tradicionales que distingue, por un lado, un orden interno de seguridad caracterizado por amenazas no existenciales relacionadas con el orden público, gobernado a través de un contrato social y de la policía como institución principal y, por otro, un orden internacional caracterizado por amenazas existenciales vinculadas a los conflictos interestatales, (des)governado por la anarquía, siendo los ejércitos y los cuerpos diplomáticos las instituciones centrales. El resto de enfoques de los ECS también comparten esta cuestión. La división orden interno-externo ha sido, desde sus orígenes, el *leitmotiv* de las RR.II.

En la siguiente figura, se muestra la división entre el orden interno-externo:

Figura 1. La ruptura entre el orden interno y el orden internacional.



Fuente: elaboración propia a partir de Bigo (2001: 114).

II. La (in)seguridad en disputa

A partir de una epistemología pospositivista y reflectivista, el planteamiento de la Escuela de París tiene una clara influencia del constructivismo, por lo que rechaza la existencia de una definición fija, esencial o no contingente de la seguridad. Es decir, la seguridad no es necesariamente supervivencia ni excepcionalidad, como suponen los enfoques clásicos y la Teoría de la Securitización, pero tampoco es forzosamente emancipación, como señala la Escuela de Aberystwyth.

Si no es nada de lo anterior, entonces ¿qué es la seguridad? Para la Escuela de París, la seguridad es el resultado de procesos de (in)securitización, por lo que se construye social e intersubjetivamente. Se puntualiza que los actores no conocen de antemano el resultado, es decir, estos procesos pueden generar más seguridad o más inseguridad. Por este motivo, desde esta Escuela se utilizan los términos de "(in)seguridad" e "(in)securitización". La Escuela de París se apoya en una epistemología constructivista porque afirman que cualquier asunto puede ser (in)securitizado. Ahora bien, ¿en qué consisten particularmente estos procesos? En la (in)seguridad, lo relevante no son las capacidades materiales o tecnológicas de los Estados sino las disputas de los profesionales de la (in)seguridad por definir las amenazas y las respuestas a estas. Estos profesionales conforman las burocracias transnacionales securitarias que dominan el campo transnacionalizado de la (in)seguridad. De este modo, la (in)seguridad sería el resultado de una disputa corporativista o gremial por establecer prioridades y movilizar recursos y personas. Este concepto de (in)seguridad gremial transnacional cuestiona frontalmente el concepto de seguridad nacional, estadocéntrico, militarista y basado en "verdades otorgadas" metahistóricas. Estos gremios lo componen, entre otros,

las policías fronterizas, los oficiales de enlace y la policía de aduanas (Bigo, 2001: 96-99; 2002: 73-74 y 2008a: 14-15).

Lo anterior apunta a una concepción política de la (in)seguridad. Es decir, no es una realidad objetiva y dada y, por tanto, despolitizada, como plantean las aproximaciones tradicionales a la seguridad cuando hacen referencia a las capacidades materiales militares, económicas y tecnológicas. Tampoco es algo excepcional ubicado en oposición o más allá de la política, como defiende la Escuela de Copenhague, ni la metarrativa ahistórica de la emancipación, como afirma la Escuela de Aberystwith. En estos casos, la excepcionalidad y la emancipación no se presentan como elementos socialmente construidos, sino como realidades dadas y preconcebidas. Siguiendo a Huysmans (1998b: 226-227; 2006: 15-30), para la Escuela de París la (in)seguridad es política, porque incluso su definición y concepción son construcciones sociales en permanente disputa. Esta es la principal diferencia epistemológica respecto de las otras escuelas mencionadas, ya que es la única que niega abiertamente una definición fijada y esencial (no construida) de la (in)seguridad, por su concepción como fenómeno político inseparable de las relaciones de poder.

Precisamente, las relaciones de poder son las que establecen el carácter político de la (in)seguridad. Es la vinculación de la (in)inseguridad con las relaciones de poder lo que hace de ella algo contingente y dinámico. A este respecto: ¿Qué concepto de poder formula la Escuela de París? Debe destacarse que, apoyándose en las ideas de Bourdieu, no se adopta una teoría general del poder, ya que esto implicaría asumir una metanarrativa. Como explica Bigo (2013: 44), Bourdieu rechazaba los conceptos puros y neutrales utilizados de manera universal para analizar toda forma de dominación. Por ello, la crítica debe *situarse*¹⁵ en el tiempo y el espacio. Para explicar el poder, se suponen ciertos conceptos ahistóricos, como campo y *habitus*, en su propuesta de enfoque relacional del poder, los cuales explicamos más adelante, en este mismo apartado.

El entendimiento de la (in)seguridad como cuestión política conectada con el poder lleva a Bigo (2008b: 123) a concluir que la seguridad no puede ser global y para todos; tiene ganadores y perdedores y no es ilimitada. No es un bien público global. Por ello, está conectada a la legitimidad y a la política. Sus significados dependen de la política y de las estrategias de legitimización de los actores. La definición de lo que es la seguridad es una batalla política entre actores por establecer la seguridad de quién es importante, la de quién se puede sacrificar y por qué la violencia de unos es protección y la de otros, agresión.

En definitiva, el significado de la seguridad estaría siempre abierto y en disputa y, por ello, todo puede ser (in)securitizado, aunque únicamente con determinadas condiciones de producción y recepción. Para comprender dichas condiciones, hay que señalar que en la Escuela de París la seguridad no depende únicamente de la acción decisiva, excepcional y discursiva de un actor securitizador, como se sostiene desde la Escuela de Copenhague, sino también de las características del campo transnacional de la (in)seguridad. La inseguritización surge de luchas *en* y *entre* instituciones, de posiciones estructurales, más que de agentes que enuncian actos de habla. Es decir, se deja atrás el enfoque actorcéntrico para

¹⁵ Énfasis añadido por el autor. Es importante la idea de la crítica *situada* porque es la manera mediante la que la Escuela de París integra el contexto en el análisis de la seguridad, superando las concepciones discursivas de la seguridad de la Escuela de Copenhague.

considerar la seguridad como un *field effect* o efecto del campo. Dicho de otro modo, en coherencia con su aproximación constructivista, la Escuela de París huye de enfoques estrictamente agencialistas, pero también de los estructuralistas. Defiende que la seguridad se produce por la mutua constitución entre agencia y estructura.

De este modo, llegamos al concepto de campo, central en el planteamiento de la Escuela de París. La idea de campo fue formulada por el sociólogo francés Pierre Bourdieu y trasladada al ámbito de la seguridad por Didier Bigo. Se trata de un dispositivo heurístico que ayuda a convertir un espacio aparentemente no inmediato de posiciones diferenciadas, en un espacio social tangible determinado por diferentes formas y volumen de capital (económico, cultural, simbólico, burocrático) (Balzacq *et al.*, 2010: 3). La existencia de diferentes posiciones y formas de capital hace que el funcionamiento interno del campo dependa, en gran medida, de las disputas internas que se producen. Esto muestra una visión relacional del campo. Por ello, no es asimilable a una estructura. El campo constituye una herramienta de interés para estudiar las relaciones sociales, ya que permite analizar las prácticas y las posiciones en un espacio social determinado.

Por otro lado, el concepto de *habitus* de Bourdieu hace referencia al modo de socialización que marca las reglas que imperan en un campo. Bourdieu (1989: 14) lo definía como los patrones de percepciones, pensamientos y acción. Puede entenderse también como un sistema duradero de disposiciones que gobiernan la conducta y los discursos de los agentes en el interior de un campo (Balzacq *et al.*, 2010: 3). El *habitus* es una práctica que proviene del interior del propio campo, ya que la acción social está guiada por un sentido práctico o una "sensación del juego" (Bigo, 2013: 54-58).

La dialéctica entre campo y *habitus* es planteada para superar clásicas dicotomías materialismo *versus* idealismo o estructura *versus* agencia. Ambos son herramientas para entender lo colectivo y lo individual. Contrariamente a algunas interpretaciones caricaturescas de Bourdieu, queda claro que no quiere reproducir el estructuralismo determinista del marxismo presente, por ejemplo, en Althusser. Bourdieu mantiene la reflexividad de los agentes y rechaza concepciones deterministas del campo. El campo es colectivo, pero no puede existir independientemente de la reflexividad y la acción humanas (Bigo, 2013: 50-51).

La relación entre campo y *habitus* está, en palabras de Bourdieu, vinculada a la combinación del constructivismo y el estructuralismo, en lo que el propio autor denomina estructuralismo constructivista o constructivismo estructuralista:

Yo hablaría de estructuralismo constructivista o de constructivismo estructuralista, tomando la palabra estructuralismo en un sentido muy diferente del que se ha asumido en la tradición Saussuriana o Levi-Strausiana. Por estructuralismo o estructuralista, me refiero a que existe, dentro del propio mundo social y no solo en dentro de los sistemas simbólicos (lenguaje, mitos, etc.), estructuras objetivas independientes de la consciencia y la voluntad de los agentes, que son capaces de guiar y constreñir sus prácticas o sus representaciones. Por constructivismo, me refiero a que existen una doble génesis social, por un lado los esquemas de percepción, pensamiento y acción que son constitutivos de lo que yo llamo *habitus* y, por otro lado, estructuras sociales y particularmente lo que yo llamo campos y grupos,

principalmente aquellos habitualmente conocemos como clases sociales (Bourdieu, 1989: 1).

Por otro lado, según Bigo (2002: 73), la Escuela de Copenhague presta poca atención a las prácticas sociales cotidianas de los profesionales de la seguridad. Esto sucede tanto en las aproximaciones dominantes, centradas en las capacidades político-militares de los Estados, como en los enfoques no dominantes, a menudo centrados en el discurso. Por ello, desde esta corriente se plantea la pertinencia de la Sociología Política Internacional para estudiar la seguridad, puesto que el campo de la (in)seguridad se encuentra transnacionalizado. Ello implica analizar las prácticas rutinarias de las redes transnacionales de las agencias de seguridad y no sólo los actos discursivos, decisivos y excepcionales de los actores securitizadores, entendiendo que estas prácticas son determinantes para la definición de la seguridad y las amenazas. En este sentido, cabe destacar el trabajo de Huysmans (2011), donde se plantea la necesaria inclusión de las prácticas rutinarias de los actores de seguridad para superar la concepción lingüística.

Ante una (in)seguridad globalizada, las redes transnacionales de profesionales de la seguridad se encuentran en pleno auge, como es el caso de Europol o Frontex, por citar algunos ejemplos. Por un lado, Europol es la institución de la UE encargada desde 1994 de la coordinación de las fuerzas policiales de los Estados miembro de la UE en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, el crimen organizado y el terrorismo. Es el principal mecanismo de cooperación policial en la UE. Por otro lado, como veremos en el apartado 4 de esta investigación, Frontex es la agencia de la Unión Europea creada en 2004 que tiene como misión la gestión y el control de las fronteras exteriores del espacio Schengen. Está vinculada al Acuerdo Schengen, en vigor desde 1995, que establece un espacio de libre circulación en Europa.

Las prácticas sociales que se producen en el campo de la (in)seguridad constituyen procesos de (in)securitización y son el resultado de la competición entre las diferentes agencias de seguridad por obtener autoridad para definir las amenazas. Estas prácticas se orientan al control y la vigilancia, y utilizan habitualmente herramientas tecnológicas para la elaboración de perfiles de riesgo, en un contexto en el que cualquier conducta es potencialmente una conducta peligrosa. Se complementa o sustituye la coerción por el control de la información a través de sistemas de recolección y tratamiento de datos. La trazabilidad y vigilancia total –el sueño de muchos profesionales de la seguridad– pone en evidencia la tensa relación entre seguridad y libertad. Sin embargo, en la actualidad se evoluciona de la vigilancia sólida o panóptico, término acuñado por el filósofo y padre del utilitarismo Jeremy Bentham y posteriormente desarrollado y popularizado por Foucault en la obra *Vigilar y castigar* (1994 [1975]), donde teoriza la sociedad de la vigilancia, a la vigilancia líquida o banóptico, focalizada en perfiles de riesgo. Esta técnica de gobierno es definida como la gubernamentalidad de los profesionales de la incertidumbre o el miedo (Bigo, 2002: 82). Se trata de establecer qué o quién constituye una amenaza y debe ser vigilado.

En el contexto de la sociedad de la vigilancia y a través de la práctica tecnocrática de la gubernamentalidad del miedo, para la producción de la seguridad son fundamentales lo que Foucault denomina como *dispositifs*: "Un conjunto completamente heterogéneo que consta de discursos, instituciones, formas arquitectónicas, decisiones reguladoras, leyes, medidas administrativas, declaraciones científicas, proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas, en

resumen, tanto lo dicho como de lo no dicho. El dispositivo en sí mismo es el sistema de relaciones que se puede establecer entre estos elementos" (Foucault, 1980: 194¹⁶).

Balzacq *et al.* (2010: 8), diferencian dos tipos de herramientas utilizadas por los dispositivos. Por un lado, las herramientas regulatorias tienen por objeto uniformizar la conducta de los individuos, prohibiendo unas acciones y promoviendo otras. Por otro lado, las herramientas de capacidad suelen relacionarse con la idea de disciplina de Foucault, siendo las más habituales las herramientas tecnológicas.

Es importante señalar que los dispositivos tienen una relación de mutua constitución con los campos a través del funcionamiento de las normas y de las tecnologías. Los dispositivos no son meras herramientas técnicas; están dotados de contenido político y simbólico. Por ello, en la medida en que son empleados como herramientas de (in)securitización, los dispositivos configuran relaciones sociales y la acción pública y personifican imágenes de amenaza, es decir, son productores de seguridad (Balzacq *et al.*, 2010: 2-8).

Existen muchos procesos de securitización que no se desarrollan únicamente mediante actos de habla, como señala la Escuela de Copenhague, sino que emplean además del discurso determinadas prácticas sociales de relevancia, así como los objetos y la materialidad. Se han elaborado una gran cantidad de trabajos desde el enfoque de la securitización sociológica propuesto por la Escuela de París. Destacamos solo algunos de ellos. Los trabajos mencionados a continuación no necesariamente provienen de autores "adscritos" a la Escuela de París, sino que han asumido al menos parcialmente sus fundamentos. De hecho, como señala Camps-Febrer (2020), el propio Bigo rechaza la idea de la compartimentación en escuelas y concibe la SPI como complementaria a otros desarrollos académicos. En primer lugar, Salter (2008), ha estudiado las prácticas de seguridad en los espacios aeroportuarios. Para ello, toma el ejemplo de la Asociación Canadiense de Seguridad del Transporte Aéreo. Es una de las primeras y más influyentes investigaciones que ha logrado incorporar factores sociológicos como reglas, normas y prácticas a los estudios sobre securitización. En segundo lugar, otros estudios se han focalizado en el llamado giro material de la securitización, es decir, el relacionado con los objetos tangibles. En este sentido, Aradau (2010) ha explicado la securitización de las infraestructuras críticas en el contexto de la lucha contra el terrorismo y Grondin (2013) ha hecho lo propio con los drones como objetos de seguridad. En tercer lugar, se han publicado trabajos como el de Trombetta (2011), quien ha analizado la securitización del medio ambiente y el de Sjöstedt (2011), centrándose en la securitización de la salud con un estudio sobre el VIH/SIDA.

A continuación, planteamos un estudio de caso sobre la securitización de la política migratoria de la UE y el papel de la agencia Frontex.

4. El caso de Frontex

Como se señaló, Frontex es la agencia de la UE encargada de gestionar y controlar las fronteras exteriores del territorio Schengen. Es importante destacar la particularidad del marco jurídico y normativo en el que se encuentra insertada. La UE tiene diferentes

¹⁶ Traducción realizada por el autor del presente trabajo.

esquemas de reparto de competencias, según el ámbito de política al que acudamos, tal y como regulan los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 del Tratado de la Unión Europea (Unión Europea, 2007b). En concreto, la política migratoria se encuentra en un espacio de competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembro. Pese a que determinados aspectos competenciales los ostenta la UE, los más relevantes como, por ejemplo, la determinación del volumen de admisión de nacionales de terceros países, recogido en el artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Europea, 2007a), son competencia exclusiva de cada uno de los Estados miembros. Este modelo político y normativo ha generado una importante fragmentación y falta de cohesión en las decisiones comunitarias sobre política migratoria.

Siguiendo a Huysmans (2000), desde sus inicios, la política migratoria de la UE ha estado vinculada y enmarcada en el ámbito de la seguridad y los asuntos de interior. El paradigma del control de fronteras, a menudo denominado como *Europa Fortaleza*, surge como imperativo para proteger el área de libre circulación establecida por el Acuerdo Schengen. Es decir, la desaparición de las fronteras interiores impulsó en la UE un mayor refuerzo de las fronteras exteriores. Desde ese momento, la migración ha sido enmarcada como un problema de seguridad en la UE. Este énfasis de la política migratoria en el control de fronteras tiene como resultado la creación de la agencia Frontex en 2004. Inicialmente, se diseñó como una entidad no excesivamente ambiciosa focalizada en la asistencia técnica a los Estados miembros en la gestión de fronteras, tal y como señala el Reglamento 2007/2004 (Unión Europea, 2004) por el que se crea la *Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, conocida como Frontex.

La mal llamada "crisis de los refugiados" de 2015 en la UE fue objeto de un proceso de (in)securitización de las migraciones. Esto implicó una mayor radicalidad y explicitación discursiva en la definición de la migración como amenaza para la seguridad, así como en las prácticas políticas para restringir este fenómeno mediante el control de fronteras. Por ello, uno de los resultados fue el espectacular aumento de poderes y competencias de Frontex, a diferencia de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) o de DG DEVCO¹⁷, que enfoca la migración desde el prisma del desarrollo y no de la seguridad. Frontex es el actor más beneficiado de este proceso. Conforme el enfoque de la Escuela de París, esta dinámica de (in)securitización puede leerse como el resultado de la disputa *en y entre* campos por incrementar sus cuotas de poder, es decir, la capacidad para priorizar asuntos en la agenda política y un mayor acceso a recursos. Como explicamos a continuación, ambas cuestiones se producen con claridad en el campo de la seguridad y, en especial, en el caso Frontex.

Las dos grandes reformas de Frontex se llevaron a cabo después y a consecuencia de la "crisis" de 2015. La primera gran reforma se inició en diciembre de 2015 con la propuesta de la Comisión Europea (2015) y culminó en 2016 con el Reglamento 2016/1624 (Unión Europea, 2016a). Frontex pasó a denominarse *Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*. Como explican Stop Wapenhandel y TNI (2016), esta reforma ya supuso una notable ampliación de la capacidad operativa y financiera de Frontex. Puede destacarse el

¹⁷ DG DEVCO es la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea. Es la entidad responsable de la política de desarrollo de la UE.

establecimiento del objetivo de crear un cuerpo permanente de 1.500 guardias de fronteras y la asunción de competencias para la detección de intentos no autorizados de cruces de fronteras o la posibilidad de intervención directa en un Estado miembro (Unión Europea, 2016a).

Sin embargo, el salto cualitativo se produjo con la segunda gran reforma iniciada en 2018 con la propuesta de la Comisión Europea (2018b) que, tras los pertinentes trámites legislativos, acabó materializándose en 2019 con el Reglamento 2019/1896 (Unión Europea, 2019). Como recuerda Acosta Sánchez (2019), este Reglamento se aprobó en apenas un año, a pesar de la magnitud de las reformas que introduce. Se trata de un rasgo clásico de excepcionalidad propio de los procesos de (in)securitización. Ahora bien, es muy destacable que dos de los principales Estados de primera línea de la migración, Italia y España, votaran en contra en el Consejo Europeo. Un elemento clave de la disputa entre los países de primera línea y el resto de países es el denominado “criterio de primer país”, mediante el cual el país que recibe en primera instancia a una persona solicitante de asilo es quien debe tramitar su solicitud. La disparidad en el volumen de solicitudes entre los países ubicados en la frontera exterior al sur y al este de Europa es muy notable. Este es un problema que sigue sin estar resuelto.

El aumento de los poderes de Frontex tiene fundamentalmente cuatro dimensiones: poder competencial, poder financiero, capacidad humana y poder decisorio y estratégico. En primer lugar, Frontex alcanza más poder competencial, es decir, mayores capacidades operativas. Gracias al Reglamento de 2019, tiene competencias para realizar varios tipos de operaciones en las fronteras exteriores no solo a petición de un Estado miembro de la UE, sino también por iniciativa propia: operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas, operaciones de retorno, intervenciones de retorno. Estas operaciones se realizarán con contarán con la participación de los equipos de gestión de fronteras, equipos de apoyo a la gestión de la migración y los equipos de retorno. Estos equipos, así como los funcionarios de enlace de Frontex en los Estados miembro, provendrán del cuerpo permanente ampliado por este Reglamento, que explicamos más adelante (Unión Europea, 2019).

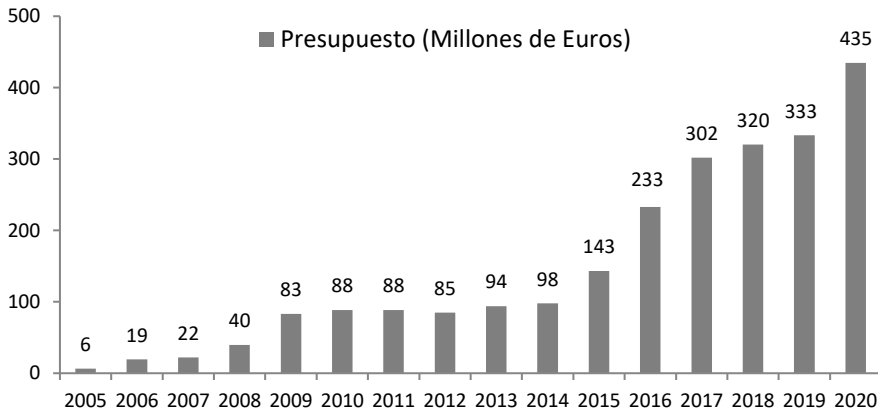
Una dimensión a destacar en esta ampliación de poderes de Frontex tiene que ver con la cooperación con terceros países (Unión Europea, 2019), en línea con las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2018 (Consejo Europeo, 2018). No solo se contemplan labores de asistencia técnica y formación a guardas de fronteras, sino también el despliegue de operativos de gestión de fronteras en terceros países (Unión Europea, 2019), con Frontex como participe de las negociaciones de los términos de los acuerdos. Lo anterior convierte a Frontex en un actor de la acción exterior de la UE, en detrimento de los actores encargados de las relaciones exteriores de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), así como de los actores que lideran otras políticas con dimensión exterior como la cooperación al desarrollo, DG DEVCO, o las relaciones comerciales, DG TRADE¹⁸. Ello genera tensiones internas, porque no es solo un actor más sino un actor con influencia. Prueba de ello es lo indicado en la Estrategia Global de Seguridad de 2016 (Unión Europea, 2016b) respecto de que la política exterior de la UE sea coherente (eufemismo de subordinada) con los objetivos de la política interior y, en especial, con la migración. Además, la priorización de la agenda del

¹⁸ La Dirección General de Comercio está integrada en la Comisión Europea.

control migratorio de la UE en África está tensionando las relaciones euroafricanas en ámbitos de política distintos a la migración, como el desarrollo o el comercio (Castillejo, 2017).

En segundo lugar, Frontex acumula más poder financiero. Como se observa en la siguiente figura, en 2005 contaba con 6,3 millones de euros. En 2015, esta cifra ya era de 143 millones y en 2020 de 435 millones. Es decir, desde 2015 se ha multiplicado casi por cuatro su presupuesto, en tan solo cinco años (Frontex, 2020a).

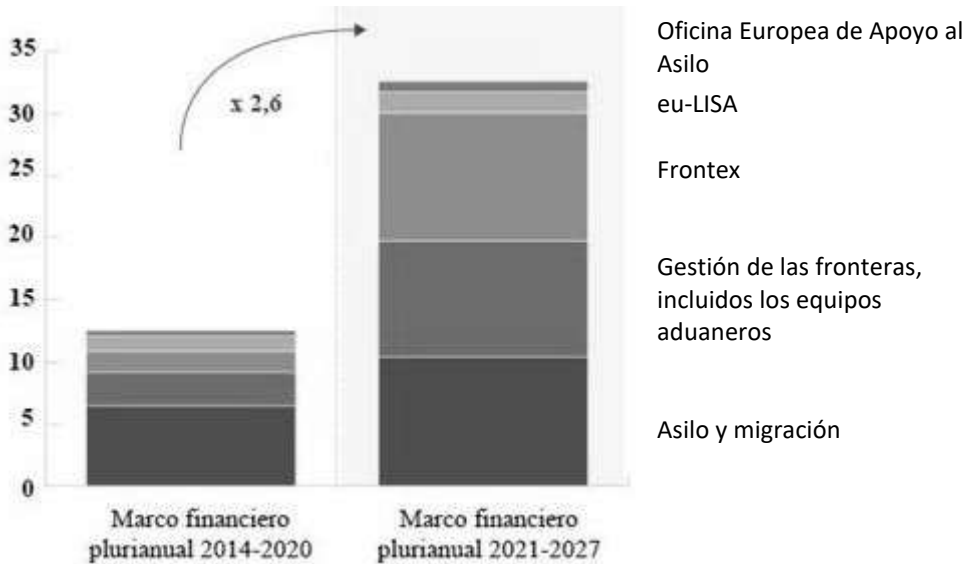
Figura 2. Presupuesto de Frontex 2005-2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Frontex (2020a).

Cabe señalar que el incremento de presupuesto de Frontex no es un hecho aislado. Se enmarca en un crecimiento general del presupuesto de la UE sobre migración. En su propuesta para el nuevo Marco Financiero Anual (MFP), la Comisión Europea planteó el incremento de la partida general de migración y control de fronteras de 12.400 millones del periodo 2014-2020 a 34.900 millones de euros para el periodo 2021-2027 (Comisión Europea, 2018a). En la siguiente imagen puede verse este incremento y, más importante, el elevado peso de Frontex y las tareas de control de fronteras en dicho aumento.

Figura 3. Propuesta de presupuesto de la UE en el ámbito de la migración y el control de fronteras: de 2014-2020 a 2021-2017



Fuente: Comisión Europea, 2018a.

En tercer lugar, Frontex adquiere más capacidad humana. La reforma de 2019 establece un objetivo muy ambicioso: dotar a Frontex de un cuerpo permanente con 10.000 efectivos. Esto implica multiplicar casi siete veces su personal, respecto del objetivo de la reforma de 2016. Se trata de un crecimiento gradual del personal que busca llegar al mencionado objetivo en 2027. Son cuatro las categorías de personal previsto: primero, el personal estatutario, que es propio de la agencia; segundo, el personal operativo en comisión de servicios de larga duración; tercero, el personal operativo para despliegues de corta duración; y cuarto, la reserva de reacción rápida. Salvo la primera, el resto de las categorías corresponde a personal aportado por los Estados miembros (Unión Europea, 2019). Estas categorías de personal compondrán los mencionados funcionarios de enlace europeos en los Estados miembros, los equipos de apoyo a la gestión de la migración y los equipos de retorno. El reclutamiento de personal de Frontex ya se ha iniciado, como puede verse en la sección de empleo de su página web (Frontex, 2020b).

En cuarto lugar, Frontex logra más poder decisorio y estratégico. Se establece una planificación estratégica entre la Comisión Europea y Frontex a medio y largo plazo para la gestión de fronteras mediante el ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras. El proceso para alcanzar esta hoja de ruta se iniciará con la elaboración por parte de Frontex de un análisis estratégico de riesgos bianual. Sobre dicho análisis, la Comisión Europea diseñará una política estratégica plurianual después de debatirla con el Parlamento Europeo y el Consejo. Finalmente, corresponde a Frontex elaborar una estrategia técnica y operativa para la gestión de las fronteras de la UE (Unión Europea, 2019). Considerando que el control de fronteras es la pieza clave de la política migratoria de

la UE y que Frontex participa tanto en el diagnóstico inicial de riesgos como en la implementación operativa de la gestión de fronteras, puede afirmarse que Frontex se posiciona como un actor con amplia capacidad e influencia en la definición estratégica de la política migratoria de la UE.

En este punto realizamos varias consideraciones finales. Primero, la (in)securitización de la migración está siendo exitosa en este caso, ya que logra priorizar en la agenda la cuestión migratoria por encima de otros asuntos y sus principales promotores, los actores del campo de la (in)seguridad en la UE, logran un aumento muy notable de capacidades y competencias. Segundo, los recursos y las competencias son en general limitadas. Por tanto, este mayor poder del campo de la seguridad y, en concreto, de Frontex se produce necesariamente en detrimento de otros actores y prioridades. Tercero, se avanza hacia la transnacionalización del campo de (in)seguridad mediante el refuerzo de Frontex, ya que es una institución supranacional. Cuarto, además de transnacional, la (in)seguridad es gremial, porque en este caso las prioridades burocráticas y profesionales de Frontex priman respecto de los intereses nacionales. Esto muestra una cierta obsolescencia del concepto de seguridad nacional. Lo anterior puede matizarse indicando que, en realidad, Frontex es una estructura transnacional que representa los intereses nacionales. Aún es pronto para saber si Frontex logrará una mayor autonomía y la persecución de objetivos propios. Quinto, se establece la prioridad de la seguridad de la UE frente a la seguridad, por ejemplo, de las personas migradas. Éstas, además, pasan a convertirse en una amenaza que debe ser vigilada por los profesionales de la (in)seguridad o, como indica Bigo (2002), los profesionales de la inquietud y el miedo. Como decíamos, hay ganadores y perdedores en la (in)seguridad. Todo lo anterior apunta a la idea de que la (in)seguridad es una cuestión política ligada a la legitimidad y al poder.

5. Conclusiones

Tras varias décadas desde el surgimiento de la subdisciplina de los Estudios de Seguridad Internacional, la seguridad continúa siendo un concepto infrateorizado, entendido en términos de excepcionalidad y supervivencia y enmarcado en relaciones conflictivas interestatales. Si bien los Estudios Críticos de Seguridad revitalizaron la subdisciplina en los años ochenta y noventa, aún a día de hoy siguen siendo aproximaciones minoritarias.

La Escuela de París, negando la existencia de metanarrativas ahistóricas y fundacionistas y apoyándose en una epistemología pospositivista y reflectivista, concibe la (in)seguridad como un concepto derivado y en permanente disputa. La (in)seguridad no puede, por tanto, desligarse de la política, ya que se deriva de ella. Tampoco puede concebirse como la antítesis de la política.

La propuesta de la Escuela de París plantea la necesidad de analizar las disputas por la definición de la (in)seguridad, persiguiendo una mejor comprensión de las relaciones sociales y de poder presentes en la producción de la (in)seguridad. Su propuesta sociológica de estudiar reflexivamente los procesos de construcción social e intersubjetiva de la (in)seguridad, es decir, los procesos de (in)securitización, constituye un valioso aporte para la subdisciplina. Particularmente, debido a su énfasis en las denominadas prácticas no discursivas.

Dada la necesidad de una mayor reflexividad acerca de la construcción de la (in)seguridad, consideramos pertinentes más investigaciones desarrolladas a partir de este enfoque.

Debido a lo anterior, hemos planteado un estudio de caso en el que analizamos el proceso de (in)securitización de la política migratoria de la UE, tras la mal llamada "crisis de los refugiados" de 2015. El prisma de la securitización sociológica de la Escuela de París nos ha permitido explicar este proceso como el resultado de la lucha por un mayor poder del campo transnacional de la (in)seguridad en la UE. Los dispositivos en los que se personifican y materializan las amenazas son las personas migradas y las fronteras, concebidas éstas últimas como espacios de riesgos y amenazas. Este caso muestra cómo la (in)seguridad en la UE conforma un campo transnacional y gremial más que uno nacional. El incremento de poder e influencia de Frontex materializa esta cuestión. Además, mediante este caso podemos afirmar el carácter político y, por tanto, disputado de la (in)seguridad, dado su inevitable vínculo con las relaciones de poder.

6. Bibliografía

- ARADAU, Claudia (2004), "Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation", *Journal of International Relations and Development*, v. 7, nº. 4, pp. 388-413.
- ARADAU, Claudia (2010), "Security That Matters: Critical Infrastructure and Objects of Protection", *Security Dialogue*, v. 41, nº 5, pp. 491-514.
- AUSTIN, John L. (1962), *How to do things with words*, Oxford: Oxford University Press.
- BALZACQ, Thierry, BASARAN, Tugba, BIGO, Didier, GUITTET, Emmanuel-Pierre y OLSSON, Christian (2010), "Security Practices", *International Studies Encyclopedia Online*, pp. 1-16.
- BIGO, Didier (2001), "The Möbius ribbon of internal and external security(ies)", en, ALBERT, Mathias, JACOBSON, David y LAPID, Yosef (eds.), *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Londres: University of Minnesota Press, pp. 91-116.
- BIGO, Didier (2002), "Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease", *Alternatives*, nº. 27, pp. 63-92.
- BIGO, Didier (2008a), "Globalized (in)security. The field and the ban-opticon", en, BIGO, Didier y TSOUKALA, Anastassia (ed.), *Terror, Insecurity, and Liberty*, Londres, Routledge, pp. 10-49.
- BIGO, Didier (2008b), "International Political Sociology", en, WILLIAMS, Paul D. (ed.), *Security Studies. An Introduction*, Nueva York: Routledge, pp. 116-129.
- BIGO, Didier (2013), "Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder", *Relaciones Internacionales*, nº. 24, pp. 33-76.
- BIGO, Didier y GUID, Elspeth (2005), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Londres: Routledge.
- BIGO, Didier y TSOUKALA, Anastassia (2008). "Understanding (in)security", en, BIGO, Didier y

- TSOUKALA, Anastassia (ed.), *Terror, Insecurity, and Liberty*, London: Routledge, pp. 1–10.
- BOOTH, Ken (2005), *Critical Security Studies and World Politics*, Londres: Lynne Rienner.
- BOOTH, Ken (2013), "Seguridad y emancipación", *Relaciones Internacionales*, nº. 23, pp. 99-116.
- BOURDIEU, Pierre (1989), "Social Space and Symbolic Power", en, *Sociological Theory*, v. 7, nº1, pp. 14-25.
- BOURDIEU, Pierre (2007), *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama.
- BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude y PASSERON, Jean-Claude (2003), *El oficio del sociólogo*, Madrid: Siglo XXI.
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y DE WILDE, Jaap (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Londres: Lynne Rienner.
- BUZAN, Barry y HANSEN, Lene (2009), *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMPS-FEBRER (2020). "Counter-terrorism as a technology of securitization: approaching the Moroccan case", en, BUTLER, Michael J. (ed.), *Securitization revisited. Contemporary applications and insights*, Londres: Routledge, pp. 69-90.
- C.A.S.E Collective (2006), "Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto", *Security Dialogue*, nº. 37, pp. 443-487.
- CASTILLEJO, Clare (2017). "The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink?" *Discussion Paper 28/2017*, German Development Institute. Acceso 25 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.diegdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf
- CHARRETT, Catherine (2009), "A critical application of Securitization Theory: overcoming the normative dilemma of writing security", *ICIP Working Paper nº 2009/7*, Barcelona: Instituto Catalán Internacional para la Paz.
- CIUTĂ, Felix (2009), "Security and the problem of context: a hermeneutical critique of securitisation theory", *Review of International Studies*, nº. 35, pp. 301-326.
- COMISIÓN EUROPEA (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa*. COM (2015) 673 final. Bruselas, 15 de diciembre de 2015. Acceso 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0673&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA (2018a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027*. COM (2018) 321 final. Bruselas, 2 de mayo de 2018. Acceso 25 de mayo de 2020. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf

- COMISIÓN EUROPEA (2018b). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo*. COM (2018) 631 final. Bruselas, 12 de septiembre de 2015. Acceso 25 de mayo de 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3550f179-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF
- CONSEJO EUROPEO (2018). *Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018*. EUCO 9/18. Bruselas, 28 de junio de 2018. Acceso 26 de mayo de 2020. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/es/pdf>
- COX, Robert W. (2014), "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales*, n.º. 24, pp. 129-162.
- FLOYD, Rita (2006), "When Foucault met security studies: A critique of the 'Paris school' of security studies", *2006 BISA annual conference*, 18-20 December, University of Cork: Ireland.
- FLOYD, Rita (2007), "Towards a consequentialist evaluation of security: Bringing together the Copenhagen and the Welsh Schools of security studies", *Review of International Studies*, n.º. 33, pp. 327-350.
- FOUCAULT, Michel (1980), *Power/Knowledge*, Padstow: Harvester Press.
- FOUCAULT, Michel (1994), *Vigilar y castigar*, Madrid: Siglo XXI.
- FOUCAULT, Michel (2003), *La arqueología del saber*, Londres: Tavistock.
- FRONTEX (2020a). *Budget*. Acceso 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/>
- FRONTEX (2020b). *Careers*. Acceso 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/careers/open-selection-procedures/>
- GRONDIN, David (2013), "The study of drones as objects of security: targeted killing as military strategy", en, SALTER, Mark B. y MUTLU, Can E. (eds.), *Research methods in critical security studies. An introduction*, Londres y Nueva York: Routledge, pp. 191-194.
- HANSEN, Lene (2000), "The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School", *Millennium - Journal of International Studies*, v. 29, n.º. 2, pp. 285-306.
- HANSEN, Lene (2011), "The politics of securitization and the Muhammad cartoon crisis: A poststructuralist perspective", *Security Dialogue*, v. 42, n.º. 4-5, pp. 357-369.
- HANSEN, Lene (2012), "Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it", *Review of International Studies*, n.º. 38, pp. 525-546.
- HORKHEIMER, Max (2000), *Teoría tradicional y teoría crítica*, Barcelona: Buenos Aires, México, Paidós.

- HUYSMANS, Jef (1998a), "Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe", *European Journal of International Relations*, v. 4, nº. 4, pp. 479-505.
- HUYSMANS, Jef (1998b), "Security! What do You Mean? From Concept to Thick Signifier", *European Journal of International Relations*, v. 4, nº. 2, pp. 226-255.
- HUYSMANS, Jef (2000). "The European Unión and the Securitization of Migration", en *Journal of Common Markets*, Vol. 38, No. 5, pp. 751-777.
- HUYSMANS, Jef (2002), "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security", *Alternatives*, nº. 27, pp. 41-62.
- HUYSMANS, Jef (2006), *The Politics of Insecurity: Fear, Migration & Asylum in the EU*, New International Relations Series, Londres: Routledge.
- HUYSMANS, Jef (2011), "What's in an act? On security speech acts and little security nothings", *Security Dialogue*, v. 42, nº. 4-5, pp. 371-383.
- KRAUSE, Keith y WILLIAMS, Michael C. (1996), "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, v. 40, nº. 2, pp. 229-254.
- KRAUSE Keith y WILLIAMS, Michael C. (1997), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Londres: UCL Press.
- MCDONALD, Matt (2008), "Securitization and the Construction of Security", *European Journal of International Relations*, nº. 14, pp. 563-587.
- NOYA, Javier (2003), *Cultura, desigualdad y reflexividad. La sociología de Pierre Bourdieu*, Madrid: La Catarata.
- PEOPLES, Columba y VAUGHAN-WILLIAMS, Nick (2010), *Critical security studies. An introduction*, Londres: Routledge.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2011), "¿Más allá de la Seguridad Humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Victoria-Gasteiz 2011*, Madrid: Tecnos, pp. 237-308.
- PEREZ DE ARMIÑO, Karlos (2015), "Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos", en ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José A. (coords.), *Teorías de las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos, pp. 301-328.
- SALTER, Mark B. (2008). "Securitization and desecuritization: A dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority", *Journal of International Relations and Development*, v. 11, nº. 4, pp. 321-349.
- SANAHUJA, José A. (2015), "Los desafíos de la teoría crítica de las Relaciones Internacionales", en ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José A. (coords.), *Teorías de las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos, pp. 157-188.
- SANAHUJA, José A. (2018), "Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista Española de Derecho Internacional*. v. 70, nº. 2, pp. 101-125.
- SEARLE, John (1977), "A Classification of Illocutionary Acts", en COLE, Peter y MORGAN, Jerry

- L. (eds.), *Syntax and Semantics. Speech Acts*. v. 3, Nueva York: Academic Press, pp. 59-82.
- SJÖSTEDT, Roxanna (2011). "Health issues and securitization: the construction of HIV/AIDS as a US national security threat", en, BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization theory. How problems emerge and dissolve*, Londres: Routledge, pp. 150-169.
- SMITH, Steve. (2005), "The contested concept of security", en, BOOTH, Ken (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Londres: Lynne Rienner, pp. 27-62.
- TAURECK, Rita (2006) "Securitization theory and securitization studies", *Journal of International Relations and Development*, n.º. 9, pp. 53-61.
- TROMBETTA, Maria Julia (2011). "Rethinking the securitization of the environment: old beliefs, new insights", en, BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization theory. How problems emerge and dissolve*, Londres: Routledge, pp. 135-149.
- UNIÓN EUROPEA (2004). *Reglamento (CE) Nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, 25 de noviembre de 2004. Acceso 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=ES>
- UNIÓN EUROPEA (2007a). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Acceso 25 de mayo de 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- UNIÓN EUROPEA (2007b). *Tratado de la Unión Europea. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*. Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Acceso 10 de enero de 2019. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF
- UNIÓN EUROPEA (2016a). *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*. Diario Oficial de la Unión Europea, 16 de septiembre de 2016. Acceso 15 de enero de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=ES>
- UNIÓN EUROPEA (2016b). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Acceso 26 de mayo de 2020. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf
- UNIÓN EUROPEA (2019). *Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y*

por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº. 1052/2013 y (UE) 2016/1624. Diario Oficial de la Unión Europea, 14 de noviembre de 2019. Acceso 16 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2019/295/L00001-00131.pdf>

- WÆVER, Ole (1995) "Securitization and Desecuritization", en, LIPSCHUTZ, Ronnie (ed.), *On Security*, Nueva York: Columbia UP, pp. 46-86.
- WAEVER, Ole (1997), "Figures of international thought: introducing persons instead of paradigms", en, WAEVER, Ole Y NEUMANN Iver, B. (eds.), *The Future of International Relations. Masters in the Making*, Londres: Routledge, pp. 1-37.
- WÆVER, Ole (2000), "The EU as a Security Actor: Reflections From a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders", en, KELSTRUP, Morten y WILLIAMS, Michael C. (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Londres: Routledge, pp. 250-294.
- WÆVER, Ole (2003), "Securitization: Taking Stock of a Research Programme in Security Studies", Manuscrito no publicado.
- WÆVER, Ole (2004), "Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery", Artículo presentado en la International Studies Association Conference, Montreal, 17-20 Marzo.

El cambio climático en la agenda de seguridad de la Unión Europea¹²

Climate change on the security agenda of the European Union

Beatriz Vázquez Rodríguez³

Resumen: Aunque la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea actualizó algunos antiguos planteamientos de seguridad europeos finalmente, los riesgos derivados del cambio climático no fueron incorporados a la lista de los principales desafíos de seguridad de esta organización. No obstante, con carácter reciente la Unión Europea ha asumido un cierto liderazgo con el objetivo de promover la seguridad climática en foros multilaterales, advirtiendo que esta cuestión es uno de los principales retos contemporáneos para la seguridad internacional. Sin embargo, el desarrollo para integrar esta perspectiva en la política de seguridad de la UE es limitado, dado que existe –en el momento presente– una importante distancia entre las palabras y los hechos.

Palabras clave: cambio climático, Estrategia global de la UE, gobernanza climática, multilateralismo, seguridad internacional

Abstract: Although the Global Strategy for Foreign and Security Policy of the European Union updated some old European security approaches, the risks arising from climate change were not incorporated into the list of the main security challenges of this organization. However, recently the European Union has assumed a certain leadership role with the aim of promoting climate security in multilateral forums, warning that this issue is one of the main contemporary challenges for international security. However, the development to integrate this perspective into the EU security policy is limited, and there is, at present, a significant distance between words and deeds.

Keywords: climate change, EU Global Strategy, climate governance, multilateralism, international security

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Obstáculos a la movilidad de personas en los nuevos escenarios de la UE”, DER2017-86017-R.

² Recibido: 21/01/20. Aceptado: 23/06/20.

³ Profesora Sustituta en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, acreditada como Contratada Doctora, Departamento de Derecho Público, Universidad de Oviedo. Correo electrónico: vazquezbeatriz@uniovi.es. Miembro del Grupo de Investigación Consolidado de Derecho Europeo de la Universidad de Oviedo (EURODER-UNIOVI-IDI/2018/000187).

1. Introducción

Desde sus inicios, los debates en torno al cambio climático se han focalizado en aspectos científicos o económicos; sin embargo, según ha ido evolucionando la comprensión empírica de las causas y consecuencias del cambio climático en las condiciones de vida del ser humano, estos debates se han ampliado a otras dimensiones previamente no exploradas, como las relativas a las repercusiones que éste puede tener para la seguridad. No obstante, en la actualidad no existe una definición única de seguridad medioambiental, ni en el mundo académico de las Relaciones Internacionales, ni en la esfera política internacional (Casado, 2017).

Así, son varios los estudios, informes recientes y estrategias de seguridad nacional donde se empieza a considerar que el cambio climático es uno de los principales desafíos para la paz y estabilidad mundiales, lo que requiere de una respuesta colectiva. Sin embargo, el vínculo entre el cambio climático y la seguridad sigue siendo un tema controvertido. Por un lado, porque los problemas ambientales a menudo son silenciados por otras amenazas más urgentes y, por otro, porque también con frecuencia, se cuestiona la oportunidad de considerar el cambio climático como un problema de seguridad (Trombetta, 2008), lo que explica la reticencia de algunos Estados a discutir esta cuestión en el seno del Consejo de Seguridad.

De lo que no hay duda es de que el calentamiento del planeta tiene efectos potencialmente adversos que pueden afectar la seguridad. Así, la contracción de zonas cubiertas de nieve y la elevación del nivel del mar pueden poner en jaque la existencia territorial de algunos Estados⁴. Además, tanto la desaparición de Estados insulares como la desertificación, los fenómenos de calor extremo, la creciente escasez de agua y del número de inundaciones pueden traer consigo éxodos masivos de población, una situación que puede alterar el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional dentro de las fronteras de algunos Estados⁵. Finalmente, la escasez de recursos de primera necesidad es un factor de alto riesgo

⁴ Esta cuestión plantea interrogantes desde la perspectiva del derecho internacional clásico como son los relativos a la posible falta de concurrencia de los elementos constitutivos del Estado indicados en el art. 1 de la Convención panamericana sobre los derechos y los deberes de los Estados de 1933; o los posibles efectos jurídicos de la alteración de las líneas de base y límites exteriores de los espacios marinos debido a la elevación del nivel del mar. Véanse: UNHCR, (2011). "Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States", *Legal and protection policy research series*, pp. 1-24; AZNAR GÓMEZ, M. J., (2013). "El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 26, pp. 1-23; SCHOFIELD, C., (2013). "Holding Back the Waves? Sea-level Rise and Maritime Claims", in: *Climate Change: International Law and Global Governance*, O. C. Ruppel, C. Roschmann and K. Ruppel-Schlichting (eds.), Nomos, Baden-Baden, pp. 593-614; HOLLAND, A.; BABSON, E., (2017). "Atlantis 2.0: How Climate Change Could Make States Disappear and What Means for Global Security", in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 28-34; DOBRIC, M., (2019). "Rising Statelessness Due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law Offer Sufficient Protection?", *The Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, nº. 1, pp. 42-68.

⁵ Igualmente, se plantean problemas con relación a los refugiados medioambientales y la existencia o no de normas jurídicas internacionales aplicables para su reubicación dado que por ejemplo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados no contempla un derecho indefinido. Véanse: ESPÓSITO, C.; TORRES, A., (2011). "Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los 'nuevos refugiados'", *Relaciones Internacionales*, nº. 17, pp. 67-86; ALEXANDER, H.; SIMON, J., (2015). "'Unable to Return' in the 1951 Refugee Convention: Stateless Refugees and Climate Change", *Florida Journal of International Law*, vol. 26, nº. 3, pp. 1-28; BERCHIN, I. & Others, (2017). "Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees", *Geoforum*, nº 84, 2017, pp. 147-150; MCLEMAN, R., (2017). "Migration and Displacement in a

que –combinado con factores políticos, económicos o demográficos– puede actuar como catalizador de conflictos violentos (Buhaug, Gleditsch y Theisen, 2008).

El objeto de este trabajo, entonces, es analizar la posición de la Unión Europea dado que en los últimos años ésta ha querido asumir una posición relevante sobre las cuestiones relativas al cambio climático y los riesgos para la seguridad, fundamentalmente a través de su política exterior y de seguridad. Lo anterior se puede constatar a partir del hecho de que las cuestiones vinculadas al cambio climático cada vez están más presentes en la agenda de seguridad de las instituciones de la UE, desde una doble dimensión. De un lado, porque esta organización ha querido fortalecer sus capacidades y adaptarse a los potenciales riesgos para la seguridad derivados del cambio climático; y de otro, porque con su actitud proactiva en diferentes foros multilaterales la UE ha pretendido aumentar su liderazgo mundial lo que podría suponer un paso muy conveniente en su política exterior, afianzándose como un actor principal a nivel internacional en lo relativo a la lucha contra el cambio climático.

Partiendo de lo anterior, en una primera parte nos resulta oportuno analizar con carácter previo cuál es la posición que han adoptado las Naciones Unidas, en concreto el Consejo de Seguridad, sobre el cambio climático y sus potenciales riesgos para la seguridad internacional y si efectivamente los riesgos derivados de aquel suponen una amenaza común y que, en consecuencia, deban abordarse de forma coordinada con otras organizaciones internacionales con el objetivo de desarrollar capacidades comunes y coherentes en materia de seguridad climática y medioambiental.

Posteriormente se estudiará la posición adoptada por la UE y determinará si efectivamente la UE se está preparando para reducir su vulnerabilidad en cuestiones de seguridad en este ámbito material y, si la respuesta es afirmativa, cómo esta organización se está adaptando al cambio climático fortaleciendo las capacidades de las que dispone para adoptar medidas eficaces por ejemplo, en materia de seguridad en el ámbito de la prevención y gestión de conflictos, o en el diseño de estrategias con otros Estados para gestionar posibles flujos migratorios derivados de esta amenaza. Finalmente, se plantearán una serie de conclusiones para poner de relieve el estado actual de la cuestión.

2. Multilateralismo, cambio climático y seguridad

El Tratado de Lisboa estableció que uno de los principios fundamentales de la actuación internacional de la UE es la necesidad de propiciar soluciones con carácter multilateral. Es por ello que como reconoció recientemente el Consejo en sus Conclusiones de junio de 2019, el multilateralismo con las Naciones Unidas “es una de las piedras angulares de la política exterior de la UE” y supone que a través de la cooperación se proteja el patrimonio común y se promuevan los intereses colectivos. Partiendo de lo anterior, resulta oportuno analizar con carácter previo cuál es la posición que han adoptado las Naciones Unidas, en concreto el Consejo de Seguridad, sobre el cambio climático y sus potenciales riesgos para la seguridad internacional.

Changing Climate” in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 100-108.

El origen de los debates sobre esta cuestión en el seno de este órgano se remonta a abril de 2007, cuando, por iniciativa del Reino Unido, se celebró un debate con objeto de explorar la relación entre la energía, la seguridad y el clima (S/PV.5663, 2007). Como puso de relieve la delegación organizadora, “el objeto propuesto del presente debate del Consejo de Seguridad es su posible impacto en la seguridad (...) a saber: las controversias fronterizas; la migración; el suministro de energía; la escasez de otros recursos; las tensiones sociales y las crisis humanitarias” (S/2007/186, pp. 3-5). No obstante, en esta primera ocasión, no fue posible adoptar ninguna resolución al respecto dado que el debate pareció focalizarse en la pertinencia o no de examinar esa cuestión en aquel foro y no en las dimensiones de ese ámbito material concreto.

En paralelo, otros órganos de las Naciones Unidas empezaron también a ocuparse de las relaciones entre cambio climático y seguridad. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 11 de junio de 2009 la A/RES/63/281 sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad, en la que solicitaba al Secretario General de las Naciones Unidas un informe relativo a las posibles repercusiones del cambio climático para la seguridad. En su informe (A/64/350, 2009), el Secretario General señaló que el cambio climático podría afectar a la seguridad internacional desde varias perspectivas, dado que podría suponer una amenaza para la seguridad alimentaria, la salud humana y también para los procesos de desarrollo en algunos Estados. Igualmente consideró que la seguridad internacional también podría verse afectada por movimientos masivos y desordenados de población, por la pérdida de territorios o por la escasez de recursos básicos necesarios para la supervivencia. En sus recomendaciones finales, el Secretario recordó que la mitigación y la adaptación son las dos principales estrategias para hacer frente al cambio climático, e instó a la comunidad internacional a prever y prepararse para afrontar esos desafíos para la seguridad aumentando la coherencia y la cooperación en materia de seguridad en el sistema de Naciones Unidas y también con otras organizaciones regionales.

En julio de 2011, el Consejo de Seguridad volvió a ocuparse de la cuestión en un segundo debate titulado “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: el efecto del cambio climático”, que parecía presagiar una cierta tendencia a consolidar su discusión en este foro y la adopción de una resolución de mínimos, pero de nuevo no fue posible llegar a ningún acuerdo debido a que ciertos Estados –algunos miembros permanentes– si bien consideraban que el cambio climático podía afectar a la seguridad; sin embargo, estimaron que era una cuestión principalmente vinculada al desarrollo sostenible. También apelaron a la falta de experiencia y de recursos del Consejo de Seguridad en esta materia. No obstante, en esta ocasión, hubo una declaración de la Presidencia del Consejo que quiso zanjar el debate sobre la pertinencia del foro en la discusión de esta temática subrayando la conexión entre el cambio climático y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por entender que los riesgos a la seguridad producidos por aquel pueden representar factores determinantes en el desarrollo de los conflictos y en los procesos de consolidación de la paz, al tiempo que pueden obstaculizar la ejecución de los mandatos del Consejo de Seguridad (S/PRST/2011/15).

Durante los años siguientes, el Consejo de Seguridad prácticamente no se ocupó de esta cuestión. En este periodo se celebraron dos reuniones en formato Fórmula Arria: una, el 15 de febrero de 2013, sobre las dimensiones de la seguridad y el cambio climático, y otra, celebrada el 30 de junio de 2015, sobre el cambio climático como multiplicador de amenazas

en la seguridad global. No obstante, a partir de 2017 la tónica de este órgano parece ser otra. Primero, porque durante ese año, se celebraron dos reuniones con arreglo a la Fórmula Arria; una, sobre “Las implicaciones del cambio climático en la seguridad: el aumento del nivel del mar”⁶ y otra, sobre las posibles repercusiones para la seguridad por el aumento de las temperaturas⁷. Y segundo, porque a partir de entonces se han celebrado debates con carácter anual que abordan también esta cuestión. En 2018 se celebró uno para “Comprender y enfrentar los riesgos para la seguridad relacionados con el clima” (S/2018/749) y en 2019 otro sobre la temática relativa a “Hacer frente a los efectos de los desastres relacionados con el clima en la paz y seguridad internacionales”, (S/PV.8451).

En base a lo anterior, compartimos la opinión de Conca, Thwaites y Lee (2017), quienes afirman que el Consejo de Seguridad se está ocupando con mayor frecuencia del cambio climático y las diversas situaciones que potencialmente pueden poner en peligro la seguridad y el orden mundial, como son la supervivencia de los pequeños Estados insulares, la degradación ambiental como un detonante de conflictos armados o la perspectiva de los refugiados climáticos. También podemos deducir que el Consejo de Seguridad, con independencia de que todavía no ha podido aprobar ninguna resolución sobre este particular, se encuentra cada vez más presionado por un mayor número de Estados⁸ para que extienda el concepto material de lo que es una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y reconozca al cambio climático como tal. Si bien todavía los desacuerdos en esta materia son obvios, el Consejo de Seguridad debe buscar soluciones a estos problemas adecuándose a las necesidades de un mundo cambiante y ofreciendo respuesta a aquellos Estados que lo consideran inexperto en la gestión de esta materia. A este respecto, es donde la posición de organizaciones regionales como la UE cobran protagonismo dado que, al constatar que existe una visión compartida sobre los riesgos a la seguridad derivados del cambio climático, la cooperación entre estas y la organización mundial –en respuesta al multilateralismo eficaz– pueden aportar soluciones satisfactorias.

3. El cambio climático en la Política Exterior y de Seguridad de la UE

Así, en el marco de la Unión Europea el punto de partida con respecto a la discusión del binomio cambio climático-seguridad se puede situar en marzo de 2008, cuando el Alto Representante de la UE para la política exterior y de seguridad común, J. Solana, elaboró un documento para el Consejo Europeo titulado “El cambio climático en la seguridad

⁶ El sesión se celebró el 10 de abril de 2017, disponible en: <http://webtv.un.org/watch/security-council-open-arria-formula-meeting-on-security-implications-of-climate-change-sea-level-rise/5392930692001>, (Último acceso: 19.01.2020).

⁷ En esta ocasión el debate se celebró el 15 de diciembre de 2017, disponible en: <http://webtv.un.org/watch/fl-security-council-arria-formula-climate-change-and-security/5681754905001>, (Último acceso: 19.01.2020).

⁸ Según el Global Security Defense Index on Climate Change, más de una centena de Estados han considerado que el cambio climático es una amenaza a la seguridad, <https://www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/>, (Último acceso: 19.01.2020).

internacional”⁹, donde alertaba sobre la incidencia del cambio climático en materia de seguridad para Europa y de la afectación de sus intereses en materia de seguridad dentro y fuera de la Unión. En concreto, el Alto Representante esbozó lo que, a su parecer, consideró como formas de conflicto provocado por el cambio climático: los conflictos derivados por la escasez de recursos; los posibles daños y riesgos económicos para las ciudades costeras e infraestructuras vitales como instalaciones portuarias y refinerías; las pérdidas de territorio y contenciosos fronterizos, las migraciones por causas ambientales o las situaciones de fragilidad y radicalización. Seguidamente, el Alto Representante –con objeto de prevenir o evitar estos riesgos para la seguridad– alentó a los Estados miembro al aprovechamiento de los instrumentos de la UE, de acción comunitaria y de la PESC/PESD, junto con políticas de atenuación y adaptación. En concreto, propuso dos medidas que consideró fundamentales: por una parte, el aumento de las capacidades a escala de la UE como primer paso para acometer el impacto del cambio climático en la seguridad internacional seguido de una mejora en la prevención y preparación en la respuesta a las catástrofes y los conflictos; y por otra, el liderazgo multilateral de la UE para promover la seguridad climática mundial abordando así la posible necesidad de elaborar normas del Derecho internacional.

Conviene pues estudiar si los desarrollos posteriores han ido profundizando en esa dirección. Así, debemos analizar cómo se trata esta cuestión en los documentos de estrategia de seguridad de la UE y si en ausencia de referencia a esta cuestión, las acciones adoptadas por esta organización dan muestras de haber querido adaptar su política de seguridad al fenómeno de la lucha contra el cambio climático.

I. El cambio climático en las Estrategias de Seguridad de la UE

Respecto a la primera dimensión, en el año 2003 el Consejo Europeo adoptó la conocida Estrategia Europea de Seguridad, un documento en el que por primera vez se establecían los principios y objetivos para promover los intereses de la UE en materia de seguridad. No obstante, en este primer documento no se incluyó la lucha contra el cambio climático como una de las principales amenazas para la seguridad en Europa, aunque es cierto que quizás era un momento muy temprano como para considerarlo como tal. En ese sentido, el Alto Representante en el documento antes citado ya advertía que “en la próxima evaluación de la ejecución de la Estrategia de seguridad europea, en su caso las propuestas para complementarla, deben tener en cuenta la dimensión de seguridad del cambio climático”.

Así, bajo la Presidencia francesa del Consejo en 2008, se intentó rediseñar y elaborar una versión nueva y actualizada de la Estrategia Europea de Seguridad. Aunque no fue posible conseguir un consenso al respecto, el Consejo Europeo adoptó en diciembre de 2008 un “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–”, donde por primera vez se reconoció que “las repercusiones del cambio climático en la seguridad, reviste una urgencia mayor”¹⁰ y se remitió al informe

⁹ “El Cambio Climático y la Seguridad Internacional”, Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, S113/08, 14 de marzo de 2008, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/reports/99394.pdf, (Último acceso: 19.01.2020).

¹⁰ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, S407/08, Bruselas 11 de diciembre de 2008, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf, (Último acceso: 19.01.2020).

del Alto Representante para referirse al cambio climático como un "multiplicador de amenazas". Además, en el Informe también se instó a la UE a reforzar la actividad de prevención de conflictos y gestión de crisis, así como las capacidades de análisis y de alerta temprana con respecto a esta nueva dimensión.

A pesar de esto, si bien la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016 redefine con carácter parcial algunos antiguos planteamientos de seguridad europeos, la cuestión del cambio climático finalmente no fue incorporada a la lista de los principales desafíos de seguridad de esta organización. En cambio, la Estrategia sí reconoció que el cambio climático pone "en peligro tanto a nuestra población como nuestro territorio"¹¹ y en consecuencia que la gestión de los riesgos derivados del cambio climático es esencial para la seguridad y la prosperidad de Europa. No obstante, esto ha sido criticado por la doctrina y algún autor ha llegado incluso a afirmar que "la consideración del cambio climático como un mero potenciador de amenazas sigue siendo un importantísimo escollo teórico que impide desarrollar una estrategia de seguridad y una acción exterior óptimas" (Del Rio, 2016).

Sin embargo, es importante subrayar que recientemente el Consejo de la UE adoptó unas Conclusiones sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE¹² a propósito de la presentación por la Alta Representante de la UE del tercer informe sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE¹³. En esta ocasión, el Consejo puso de relieve la importancia que revisten las cuestiones medioambientales y el cambio climático para la seguridad y defensa europeas, y acogió con satisfacción el incremento de la sensibilidad respecto de las cuestiones relativas al clima sobretudo en acciones de la UE adoptadas en materia de prevención de conflictos y seguridad sostenibles. Esta incipiente tendencia de la UE a reconocer que el cambio climático es *per se* un riesgo a la seguridad es relevante dado que podría suponer su reconocimiento como tal en la actualización del próximo documento de Estrategia de política exterior y de seguridad de la UE.

II. La respuesta de la UE en materia de seguridad ante los riesgos derivados del cambio climático

Con carácter introductorio, conviene advertir que la seguridad climática no es un compartimento estanco dentro de la política exterior y de seguridad de la UE, sino que debe entenderse "como un clúster de diferentes ámbitos políticos vinculados entre sí por la ambición declarada de la UE de responder mejor y, en última instancia, de prevenir los riesgos

¹¹ "Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte", Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE, 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf. (Último acceso: 19.01.2020).

¹² Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE, 10048/19, 17 de junio de 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10048-2019-INIT/es/pdf>. (Último acceso: 19.01.2020).

¹³ Tercer informe sobre la aplicación de la Estrategia Global de la Unión Europea, "La Estrategia Global de la UE en la práctica después de tres años y con miras al futuro", 14 de junio de 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf. (Último acceso: 19.01.2020).

de seguridad relacionados con el clima”¹⁴ (Bremberg, 2019). Así, al compás del reconocimiento por parte de la UE de los riesgos para la seguridad derivados del cambio climático, esta organización ha ido avanzando en el desarrollo de diversas iniciativas o estrategias para garantizar la seguridad climática en el marco de su política exterior y de seguridad. Por tanto, conviene analizar en qué medida esta posición de la UE se ha traducido en acciones concretas para mejorar su respuesta ante los riesgos derivados del clima. En ese sentido, comprobaremos que no cabe duda de que la UE, desde un marco teórico, ha priorizado en sus discursos las cuestiones relativas a la seguridad climática, incluso asumiendo un liderazgo en foros multilaterales con el objetivo de promover la seguridad climática, pero el desarrollo práctico ha sido muy limitado, con una importancia distancia entre las palabras y los hechos.

a) El liderazgo multilateral de la UE para promover la seguridad climática mundial

Como acabamos de poner de relieve, las instituciones europeas vienen advirtiendo de manera inequívoca que el cambio climático es uno de los principales desafíos contemporáneos para la seguridad de la UE y de sus Estados miembro. En esta línea, el Consejo de la UE –en su formación de asuntos exteriores– viene adoptando desde hace algunos años unas conclusiones sobre Diplomacia Climática. En sus conclusiones de 2016 subrayaba la necesidad de que tanto la UE como sus Estados miembro trabajaran para hacer frente a las repercusiones directas e indirectas del cambio climático en la seguridad internacional, “mediante un análisis más minucioso de la relación entre la vulnerabilidad climática y los riesgos de fragilidad y seguridad”. Ese mismo año, el Consejo de Asuntos Exteriores ponía en marcha el Plan de Diplomacia Climática Europea con objeto de implementar la aplicación del Acuerdo de París, centrándolo en tres áreas principales, dos de las cuales con incidencia directa en materia de seguridad: de un lado, la lucha contra el cambio climático entre las prioridades estratégicas de la diplomacia y la política exterior; y de otro, el análisis de la relación entre el cambio climático, los recursos naturales, la prosperidad, la estabilidad y la migración. Posteriormente, en las conclusiones adoptadas en febrero de 2019, el Consejo se refirió al cambio climático como una amenaza directa y existencial con graves implicaciones para la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales y se mostró decidido “a asumir el liderazgo de la aceleración de la actuación climática en todos los frentes”.

La siguiente ocasión que ha tenido la UE para pronunciarse sobre ese particular ha sido en ocasión de los preparativos para las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), donde el Consejo de la UE se ha vuelto a manifestar sobre la urgente necesidad de reforzar la acción mundial contra el cambio climático, reconociendo que este “constituye per se una amenaza cada vez más acuciante para la paz y la seguridad con graves repercusiones en todo el planeta”, (Preparativos para las reuniones de la Convención Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático, 2019). Pues bien, esta posición de la UE también se ha confirmado en foros multilaterales, en particular en los debates celebrados en el seno del Consejo de Seguridad antes citados.

Así, ya en el primer debate de 2007, el representante de Alemania, en nombre de la UE, abogó por la necesidad de formular una política climática innovadora y examinar las consecuencias en materia de seguridad para elaborar un marco global de gestión de riesgos

¹⁴ Traducción propia.

que integrase el desafío del cambio climático. En esta línea afirmó que “La Unión Europea está dispuesta a desempeñar la función que le corresponde en las labores dirigidas a examinar esos desafíos a nivel mundial”. En los debates posteriores, esta organización se ha manifestado en idéntico sentido. Más concretamente, en el último debate celebrado hasta la fecha: “Hacer frente a los efectos de los desastres relacionados con el clima en la paz y la seguridad internacionales” de 25 de enero de 2019, la delegación de la Unión Europea ante las Naciones Unidas formuló una declaración a la que se adscribieron los Estados miembro participantes en la reunión, donde además de informar sobre el desarrollo de una serie de capacidades en su afán por liderar la actuación climática, reconoció lo fundamental que era “la incorporación de factores de seguridad relacionados con el clima en los marcos normativos de nivel estratégico y las orientaciones prácticas a los niveles nacional, regional y multilateral” (S/PV.8451). Con carácter reciente, tanto en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Acción Climática celebrada en septiembre de 2019, como en la apertura del 74º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente del Consejo Europeo reafirmó el empeño de la UE en liderar la lucha contra la amenaza climática¹⁵ e incidió en la urgente necesidad de reforzar la respuesta mundial y tomar medidas decisivas en contextos de fragilidad para hacer frente a las repercusiones del cambio climático sobre la estabilidad y seguridad en el mundo¹⁶. Siendo así, no cabe duda de que de la posición asumida por la UE en sus documentos internos y de su actitud mostrada en foros multilaterales se desprende su empeño en asumir el reto del liderazgo climático.

b) La paulatina integración de las preocupaciones climáticas en el ámbito de la prevención de conflictos

Uno de los componentes fundamentales en el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la UE es el establecimiento y desarrollo de una amplia gama de instrumentos en el ámbito de la prevención de conflictos que incluyen la política de cooperación para el desarrollo, la política comercial, el control de armamento, la política de derechos humanos, la política medioambiental, los instrumentos diplomáticos y humanitarios o las estructuras y capacidades para la gestión civil y militar en contextos de crisis. Esto conduce a valorar si se ha integrado la lucha contra los riesgos del cambio climático en los instrumentos arriba citados, o cuando menos en alguno de ellos. Por ello, a continuación se enumerarán algunas de las estrategias o iniciativas que han adoptado las instituciones competentes de la UE para paliar los efectos del cambio climático en el ámbito de la prevención de conflictos.

En este sentido, uno de los principales instrumentos en el ámbito de la prevención de conflictos, es el EU Conflict Early Warning System (EWS, una herramienta clave del Enfoque integral de la UE para los conflictos y las crisis externas que se aplica en el contexto de la acción exterior de la UE y sus Estados miembro). Este mecanismo permite la identificación de riesgos de conflictos violentos en un Estado o región determinada con el objetivo de poder adoptar

¹⁵ Discurso del presidente Donald Tusk en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Acción Climática, 23 de septiembre de 2019, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/09/23/speech-by-president-donald-tusk-at-the-un-climate-action-summit/>, (Último acceso: 19.01.2020).

¹⁶ Intervención del presidente Donald Tusk ante la 74.ª Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2019, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/09/26/address-by-president-donald-tusk-to-the-74th-united-nations-general-assembly/>, (Último acceso: 19.01.2020).

medidas para prevenir estos riesgos y lo relevante es que se han incluido indicadores, como el de inseguridad alimentaria, para identificar potenciales riesgos de conflicto. Otro sistema que puede ofrecer indicadores significativos en la detección temprana de riesgos producidos por el clima es el servicio de imágenes por satélite Copérnico, antes denominado “Global Monitoring for Environment and Security”, una iniciativa desarrollada en colaboración con la Agencia Espacial Europea (ESA) a través de la Agencia Europea de Medio Ambiente y que tiene entre sus objetivos el de mitigar los efectos del cambio climático, que puede recopilar datos relevantes sobre el medio ambiente y la seguridad, como ha ocurrido, por ejemplo, en la búsqueda de supervivientes después de los huracanes Harvey e Irma en 2017.

Por su parte, la Comisión Europea cuenta con diferentes Direcciones Generales responsables de la gestión de las cuestiones ambientales como son DG de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO), la DG de Acción por el Clima (DG CLIMA) o la DG de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR). Como han puesto de relieve Bergamaschi, Mabey, Born y White (2019), esta fragmentación conlleva importantes problemas de coordinación en esta materia. No obstante, existe una iniciativa relevante en el ámbito de la seguridad climática que ha sido destacada por Bremberg, Sonnsjö y Mobjörk (2018) y que es desarrollada por la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO). Ésta supone que, a través de la Alianza Global para el Cambio Climático (GCCA), se preste apoyo técnico y financiero a Estados en vías de desarrollo y los Estados menos desarrollados a fin de combatir problemas derivados del cambio climático a través de actividades que van desde la adaptación, mitigación y reducción del riesgo de desastres. Otras de las iniciativas relevantes de esta institución son las desarrolladas en cooperación con otros Estados o grupos de Estados, como es el Memorando de entendimiento sobre paz, seguridad y gobernanza, firmado el 23 de mayo de 2018 por la Comisión Europea y la Comisión de la UA, que ha proporcionado un marco para una cooperación reforzada entre ambas organizaciones destinada a afrontar los retos en materia de paz y seguridad, y concretamente en “la lucha conjunta contra las amenazas para la seguridad y seguridad relacionadas con el clima, para fortalecer la capacidad para abordar los riesgos de inestabilidad, inseguridad y conflicto derivados de la interacción del cambio climático y los factores sociales, económicos, demográficos y políticos”, (“Memorandum de entendimiento entre la Unión Africana y la Unión Europea sobre paz, seguridad y gobernanza”, 2018).

También cabe destacar las medidas financieras adoptadas para apoyar la lucha contra el cambio climático, como el Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-220), en el que, a través del Reglamento (UE) 230/2014, la UE se ha comprometido a ofrecer apoyo técnico y financiero para que Estados terceros puedan abordar amenazas que traigan consigo problemas de seguridad como, por ejemplo, el impacto de desplazamientos repentinos de población. En la práctica, este instrumento ha proporcionado fondos para la evaluación de potenciales riesgos a la seguridad derivados del clima en Asia Central y Europa de forma coordinada con la OSCE¹⁷.

Finalmente, se pueden resaltar algunas iniciativas en el desarrollo de las capacidades civiles y militares en materia de seguridad climática dado que pueden resultar de utilidad

¹⁷ Se trata de la iniciativa ENVSEC, <https://www.osce.org/projects/climate-change-and-security>, (Último acceso: 19.01.2020).

para responder a algunos riesgos de seguridad relacionados con el clima. Así, por ejemplo, se han comenzado a evaluar factores climáticos en diversos escenarios de gestión de crisis y a desarrollar una mayor coordinación con el Mecanismo de Protección Civil de la UE. Esto se confirma con la modificación de la Decisión nº 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, del 20 de febrero 2019, que prevé una intensificación de la prevención y preparación ante desastres. En lo relativo a las capacidades militares, en 2011 la Agencia Europea de Defensa (EDA) lanzó una herramienta estratégica denominada “Military Green”¹⁸ para fortalecer las capacidades de defensa y gestión de crisis, promoviendo el desarrollo y la implementación de nuevas tecnologías ambientalmente responsables, la reducción de la denominada huella de carbono de los contingentes militares y el desarrollo de políticas verdes en operaciones desarrolladas en entornos de estrés climático.

Sobre estas últimas cuestiones se ha discutido en una importante reunión en agosto de 2019, en la que por primera vez los ministros de Defensa de la Unión Europea debatieron sobre la relación entre el cambio climático y la seguridad¹⁹, en concreto sobre dos objetivos fundamentales: por un lado, asegurar que las Fuerzas Armadas contribuyan a encarar los efectos del cambio climático reduciendo su dependencia energética y su huella de carbono; y por otro, abordar la incidencia de los efectos del cambio climático en el despliegue de las Fuerzas Armadas, tanto en la fase de adiestramiento como en el planteamiento y desarrollo de las operaciones militares.

No cabe duda de que la UE ha ido adoptando algunas iniciativas para combatir los riesgos a la seguridad derivados del cambio climático, aunque, como ha dicho algún autor, a diferencia de otros ámbitos, “existe una falta de desarrollo sobre esta cuestión en la evaluación de conflictos existentes, la prevención de conflictos y la gestión de crisis por los gobiernos europeos”²⁰ (Stang, Dimsdale, 2017). En ese sentido, resulta necesario intensificar las capacidades de la UE en el desarrollo de políticas y acciones vinculadas a la prevención de conflictos como una forma de incorporar estos aspectos en la política exterior y de seguridad de la UE. Ello incluye la distribución de fondos con cargo al presupuesto de la UE para financiar acciones en materia de clima y seguridad, así como la coordinación con terceros Estados para desarrollar la dimensión de la seguridad ambiental y climática en futuros acuerdos de cooperación. Finalmente, un incremento en el desarrollo de capacidades del personal militar y diplomático generaría una conciencia militar sobre el papel del medio ambiente en los conflictos y la integración de esta dimensión en los mandatos de las misiones de la UE.

4. Para concluir: La necesidad de pasar de las palabras a los hechos

Como se ha intentado poner de relieve, la evidencia empírica sobre las consecuencias del cambio climático ha supuesto que, tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el

¹⁸ Sobre esta iniciativa: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/military-green-leaflet.pdf>. (Último acceso: 19.01.2020).

¹⁹ Reunión informal de ministros de Defensa, 28-29.8.2019, <https://eu2019.fi/en/events/2019-08-28/informal-meeting-of-eu-defence-ministers->, (Último acceso: 19.01.2020).

²⁰ Traducción propia.

de la UE, se analice esta cuestión desde la perspectiva de su incidencia en la seguridad internacional. No obstante, en la UE la seguridad climática no se ha integrado de manera coherente y efectiva en su política exterior, como demuestra el trato que le da esta organización a aquella en la vigente Estrategia Global de seguridad y defensa de 2016. En este sentido, la UE debe recordar que “la seguridad climática probablemente se convertirá en una de las cuestiones estratégicas determinantes en los próximos años y, por tanto, ha de estar en el centro de las estrategias de seguridad” (Youngs, 2014).

Es cierto que la UE actualmente reconoce el impacto real que el cambio climático representa para la seguridad internacional; así, se puede afirmar que esta organización ha adoptado una amplia gama de medidas para mitigar los efectos del cambio climático. No obstante, y sin negar la importancia de ese aspecto, la UE debe también adoptar medidas para hacer frente a los riesgos derivados del cambio climático como las posibles amenazas para la paz y la seguridad, y formular en consecuencia, una respuesta acorde con esa amenaza. Esto supone que la UE debe de pasar de las palabras a los hechos y adoptar medidas distintas y de carácter plural, porque así son los riesgos para la seguridad que se derivan del cambio climático.

Si, como ha dicho algún autor, “la mejor manera de describir al enfoque de la UE hacia la seguridad climática es una especie de ‘securitización-lite’” (Youngs, 2014), será necesario que la UE integre las consideraciones de seguridad climática en los procesos de formulación de políticas, el desarrollo de políticas e instrumentos financieros de las instituciones de la UE, al tiempo que se perfeccionan las capacidades de alerta temprana. Solo así acortará la distancia entre sus palabras y los hechos, y cumplirá con sus aspiraciones de asumir el liderazgo mundial en esta materia, al desarrollar una acción coherente y efectiva en materia de seguridad climática dentro y fuera de sus fronteras.

5. Bibliografía

- ALEXANDER, H.; SIMON, J., (2015). “‘Unable to Return’ in the 1951 Refugee Convention: Stateless Refugees and Climate Change”, *Florida Journal of International Law*, vol. 26, nº. 3, pp. 1-28
- AZNAR GÓMEZ, M. J., (2013). “El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 26, pp. 1-23
- BERCHIN, I. & Others, (2017). “Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees”, *Geoforum*, nº 84, 2017, pp. 147-150
- BERGAMASCHI, L.; MABEY, N.; BORN, C. & WHITE, A. (2019). “Managing Climate Risk for a Safer Future: A New Resilience Agenda for Europe”, E3G series, pp. 21-22.
- BREMBERG, N. (2019). “EU foreign and security policy on climate-related security risks”, SIPRI Policy Brief, p. 3.
- BREMBERG, N.; SONNSJÖ H. & MOBJÖRK, M. (2018). “The EU and climate-related security risks: a community of practice in the making?”, *Journal of European Integration*, vol. 41, nº 5, 2019, pp. 623-639

- BUHAUG, H.; GLEDITSCH, H. P.; THEISEN, O. M., (2008). "Implications of Climate Change for Armed Conflict", *Social Dimensions of Climate Change*, The World Bank, Washington DC, pp. 1-48
- CASADO CLARO, M. F. (2017). "El Cambio Climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente", *Relaciones Internacionales*, nº 34, pp. 31-50
- CASTROVIEJO BOLÍVAR, M. (2017). "La política de la Unión Europea en materia de cambio climático", *Cuadernos de Estrategia*, (Ejemplar dedicado a: El cambio climático y su repercusión en la defensa), nº 193, pp. 75-128
- CONCA, K.; THWAITES, J.; LEE, G., (2017). "Climate Change and Global Security: What Role for the UN Security Council", *Global Policy and Development*, Friedrich-Ebert-Stiftung New York Office, pp. 1- 8.
- DEL RIO, C., (2016). "El cambio climático en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea", *Revista UNISCI*, nº 42, p. 79.
- DOBRIĆ, M., (2019). "Rising Statelessness Due to Disappearing Island States: Does the Current Status of International Law Offer Sufficient Protection?", *The Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, nº. 1, pp. 42–68.
- ESPÓSITO, C.; TORRES, A., (2011). "Cambio climático y derechos humanos: El desafío de los nuevos refugiados", *Relaciones Internacionales*, nº. 17, pp. 67-86
- FERNÁNDEZ EGEA, R. M.; SINDICO, F. (2007). "El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REI)*, nº. 14, pp. 1-13
- GILES CARNERO, R. (2017). "La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 57, pp. 193-215
- HAWA, K., (2017). "Health & Climate Security: The Interconnected Security Challenges of Climate Change and Infectious Disease" in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 51-58.
- HOLLAND, A.; BABSON, E., (2017). "Atlantis 2.0: How Climate Change Could Make States Disappear and What Means for Global Security", in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 28-34
- KETTUNEN, M., NOOME, D., NYMAN, J., (2018). "Reinforcing Environmental Dimensions of European Foreign and Security Policy", *THINK 2030*, pp. 24-27.
- LUNDGREN, M.; MONHEIM, K. (2007). "Climate Change and European Security", *Policy Analysis Exercise*, MPP Program, pp. 1-68.
- MCLEMAN, R., (2017). "Migration and Displacement in a Changing Climate" in: *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, C. E. Werrell and F. Femia (eds.), The Center for Climate and Security, pp. 100-108.

- SCHOFIELD, C., (2013). "Holding Back the Waves? Sea-level Rise and Maritime Claims", in: *Climate Change: International Law and Global Governance*, O. C. Ruppel, C. Roschmann and K. Ruppel-Schlichting (eds.), Nomos, Baden-Baden, pp. 593-614
- SONNSJÖ H.; BREMBERG, N.; (2016). "Climate Change in a EU Security Context: The Role of the European Actions Service", *Research Report*, Stockholm International Peace Research Institute & The Swedish Institute of International Affairs, pp. 10-12.
- STANG, G.; DIMSDALE, T. (2017). "The Eu and Cimate Security", *Policy Brief*, ISS, pp. 1-6
- TROMBETTA, M. (2008). "Environmental security and climate change: analysing the discourse", *Cambridge Review of International Affairs*, v. 21, nº 4, p. 585.
- UNHCR, (2011). "Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States", *Legal and protection policy research series*, pp. 1-24
- YOUNGS, R., (2014). "El cambio climático y la política de seguridad de la UE: un desafío pendiente", *FRIDE*, GR:EEN - Global Re-ordering: Evolution through European Networks, p. 3

El terrorismo internacional en Afganistán (2000-2019)¹

International Terrorism in Afghanistan (2000-2018)

José Miguel Calvillo Cisneros²

Resumen: Los ataques terroristas en Afganistán han ido *in crescendo* desde el inicio de la intervención internacional. Existen más de diez grupos terroristas, pero los talibanes ostentan el monopolio de la violencia terrorista. El objetivo de los talibanes es recuperar el poder político para volver a instaurar un régimen teocrático extremista en el país, por lo que sus objetivos se circunscriben únicamente a un entorno geográfico determinado: el territorio afgano. Los talibanes tienen como objetivo volver a dirigir las instituciones afganas y para ello han emprendido una campaña de terror a través de atentados contra la población civil, las fuerzas internacionales y las instituciones afganas, actuando como un tipo de organizaciones terrorista híbrida. El pacto firmado con los Estados Unidos, por el que se acuerda la retirada de las tropas norteamericanas, sitúa a los talibanes más cerca de conseguir su objetivo.

Afganistán es el segundo país del mundo en número de atentados y la afgana es la segunda nacionalidad que cuenta más muertes por ataques terroristas. El principal responsable es el grupo talibán, pero no podemos obviar que el terrorismo en el país es consecuencia directa de la intervención de los Estados Unidos y sus aliados en 2001. Tras casi veinte años de guerra, el terror se ha convertido en una dinámica habitual para la sociedad civil afgana, que vive acostumbrada al horror del conflicto mientras espera una paz que nunca llega.

Palabras clave: Afganistán. Terrorismo. Talibanes. Al Qaeda. Guerra

Abstract: Terrorist attacks have grown in Afghanistan since 2001. There are more than ten terrorist groups, but the Taliban has the hegemony of the violence in the country. Taliban's main aim is to recover the politic power to set up a theocratic regime again in Afghanistan. With the purpose of achieving this goal, the Taliban has begun a terror campaign against civil society, international forces and Afghan institutions, behaving like a terrorist hybrid organization. The agreement entered into with the United States, according to which American troops are to leave Afghanistan, places the Taliban closer to achieving their objective.

Afghanistan is the second country with the highest number of terrorist attacks and killed people in the world. The Taliban group is mostly responsible for this, but we cannot leave out that terrorism in Afghanistan is a consequence of the United States' intervention.

¹ Recibido: 17/01/20. Aceptado: 23/06/20

² Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: jcalvill@ucm.es

After almost twenty years of war, the Afghan society has become used to living in a terror system while they await for peace.

Keywords: Afghanistan. Terrorism. Taliban. Al Qaeda. War.

1. Introducción. Al Qaeda y los talibanes en Afganistán.

Afganistán fue la cuna del movimiento yihadista global en la lucha contra el “enemigo lejano”. Es en este escenario donde, en los años ochenta del siglo pasado, los esfuerzos yihadistas, con la ayuda de los Estados Unidos y Pakistán principalmente, se dirigieron contra el gobierno comunista de Afganistán respaldado por las tropas soviéticas. Se renunció, por tanto, a la lucha contra los gobiernos musulmanes de los países árabes —enemigo cercano— como Egipto o Argelia, para centrar todos los recursos disponibles en la liberación del ocupado Afganistán. Un hecho significativo, que el contexto afgano ha supuesto en relación con el yihadismo global, es el nacimiento de Al Qaeda, que surgió de la necesidad de organizar la participación de voluntarios de diversos países árabes en la guerra contra los soviéticos. Al Qaeda no fue la primera organización armada del islamismo más exacerbado, pero sí ha sido la primera que superó las fronteras nacionales para tener una proyección internacionalista.

Tras la expulsión del ejército soviético, se impone la anarquía en Afganistán. Después de unos años de desorden político en el país caracterizado por la lucha de diversas facciones y señores de la guerra —muyahidines de la época de la lucha contra la Unión Soviética—, en 1994 surge un grupo de estudiantes de etnia pastún conocidos como los talibanes (Rashid, 2002). Este grupo de estudiantes surgen en el sur del país, concretamente en las provincias de Helmand y Kandahar, y tratan de imponer orden en todo el territorio a través de una forma extrema de control social en nombre de la religión. Conducidos por clérigos musulmanes, los talibanes intentaron crear su versión de una sociedad islámica moldeada a la medida de las enseñanzas del Corán (Hippler, 2005).

A través de la lucha armada, los talibanes conquistan prácticamente la totalidad del país. La caída de Kabul en 1996 concentró la atención internacional de una manera muy singular, hecho que no se advertía desde la salida del país de las tropas soviéticas (Calvillo Cisneros, 2010). A medida que la historia seguía su curso tras la conquista de la capital, el proceso fue adquiriendo una dimensión más sugerente: los periodistas y analistas iban descubriendo cómo los misterios que gravitaban alrededor de las políticas energéticas de la región, el comercio de la heroína, el terrorismo islámico internacional y la diplomacia moderna giraba alrededor de un grupo de estudiantes radicalizados que, con la idea de obtener la legitimidad de la población, empezaba a dominar la vida política del país (Griffin, 2001, pág. 12).

A lo largo del conflicto y a medida que se extendieron los combates a zonas no pastunes, las prácticas de los talibanes se transformaban en violencia masiva contra grupos enteros de población, estigmatizados por su etnia o religión. Tras varios años de presiones y conflictos, los talibanes establecieron su visión restrictiva del islam: radical separación de sexos en público, prohibición a las mujeres para ocupar puestos públicos, persecución de actividades consideradas impuras y modificación de la legislación penal para la aplicación

de leyes más severas (Calvillo Cisneros, 2010). Mientras estuvieron en el poder, los talibanes impulsaron un programa político ultranacionalista basado en una visión exacerbada del Corán y un ideario de unificación del país en torno al dominio absoluto por parte de la etnia pastún y con aspiraciones de crear una *gran Pastunistán*, anexionando las provincias del norte de Pakistán.

Como consecuencia de los atentados contra las Embajadas de los Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y Dar es-Salaam (Tanzania), en los que fallecieron cerca de 300 personas y en los cuales parecía estar implicado el saudita Osama Bin Laden, fundador y líder de la red terrorista Al Qaeda, en agosto de ese mismo año tuvo lugar un bombardeo estadounidense dirigido hacia las instalaciones afganas acusadas de proporcionar cobijo a Osama Bin Laden. Seguidamente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas anunció la imposición de sanciones contra el régimen talibán a raíz de que éste rechazara entregar a Osama Bin Laden para su procesamiento judicial. La Resolución 1.267 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada por unanimidad exigía a los talibanes la entrega inmediata de Bin Laden a cualquier país que estuviera dispuesto a juzgarle. Agotado el plazo, el 15 de noviembre de 1999 entraron en vigor las sanciones. Dos años más tarde, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos volvió a reclamar a los talibanes la entrega de Osama Bin Laden y, tras la negativa, un mes después comenzó la intervención armada que provocó la expulsión del poder institucional de los talibanes.

La realidad es que los talibanes y Al Qaeda siguen siendo grupos distintos, con diferentes objetivos, ideologías y fuentes de reclutas. Se produjo una fricción considerable entre ellos antes del 11 de septiembre de 2001 por la presencia de Osama Bin Laden en su territorio y hoy esa fricción persiste por otro tipo de razones, sobre todo por los métodos de acción y estrategias políticas (Alex Strick van Linschoten y Felix Kuehn, 2011). Sin embargo, a pesar de las fricciones del pasado, siguen existiendo relaciones de cooperación entre ambos grupos, entre otros motivos, por la necesidad de colaborar frente a un enemigo común y poderoso.

El reciente acuerdo alcanzado entre los talibanes y los Estados Unidos, por el que se pacta la retirada de las tropas estadounidenses del país, sitúa a los talibanes más cerca de conseguir su objetivo de volver a controlar el poder político de Afganistán. Si el principal propósito de los talibanes es el de recuperar el poder que les fue arrebatado por la intervención armada en 2001 y, para ello ha emprendido una lucha sin cuartel contra todo lo que consideran responsable de su salida del poder institucional, ¿cómo podemos considerar a los talibanes?: ¿terroristas o insurgentes? ¿o tal vez ambas cosas? Con el debate académico abierto sobre si es correcto considerar que un Estado puede ser un actor terrorista, ¿en el caso de que los talibanes recuperen el poder institucional dejarían de ser considerados un grupo terroristas?

El objetivo general de este artículo es realizar un estudio profundo sobre la evolución del terrorismo en Afganistán de los últimos veinte años. Esperamos tener evidencias empíricas sobre si el terrorismo ha sido un modo de acción violento en Afganistán antes incluso de la intervención armada de la coalición internacional liderada por los Estados Unidos en 2001 o si, por el contrario, es un modo de acción político surgido como consecuencia directa del conflicto. Asimismo, nos planteamos una serie de objetivos específicos: a) examinar las diferencias entre los principales grupos armados que operan en Afganistán, principalmente

entre los talibanes y Al Qaeda; y b) conocer y analizar el *modus operandi* de estos grupos con el fin de comprobar estrategias de cooperación entre ellos o, por el contrario, de enfrentamiento; y c) cuantificar el número de atentados y de víctimas mortales por causas del terrorismo en Afganistán. La hipótesis de la que partimos es que los talibanes, principal grupo opositor en la actualidad, están emprendiendo una lucha armada contra las tropas internacionales y las instituciones políticas nacionales, más como una reacción contra el invasor extranjero (insurgencia) que como un grupo terrorista.

La estrategia metodológica que hemos utilizado se inicia, en primer lugar, con el método descriptivo, consistente en realizar una exposición narrativa, lo más detallada y exhaustiva posible, de la realidad que investigamos. Con este método pretendemos disponer de una primera aproximación al caso a través del conocimiento adquirido como consecuencia de la lectura o estudio de las informaciones aportadas por otros autores. Se trata de un método cuya finalidad es obtener y presentar, con el máximo rigor y exactitud posible, la información sobre una realidad (Calduch, 2014, pág. 24). Asimismo, hemos utilizamos el método analítico, porque partimos de un conocimiento general, de una realidad para realizar la distinción, conocimiento y clasificación de los distintos elementos esenciales que forman parte de ella y de las relaciones que mantienen entre sí (Calduch, 2014, pág. 25). Este método nos permite conocer y explicar las características de cada una de las partes analizadas y de las relaciones que existen entre ellas.

La variable inicial de este trabajo es el comienzo de la guerra en 2001, como respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre del mismo año, pero el estudio está enmarcado en un espacio temporal que se inicia en el año 2000, un año antes a la intervención militar, y el 31 de diciembre de 2018, para poder analizar el terrorismo en Afganistán antes y durante la guerra. Consideramos que es un tiempo suficiente para poder analizar, con el rigor científico necesario, el caso de estudio. En la parte teórico-conceptual se realiza un análisis en torno a la problemática de definir los conceptos de *insurgencia*, *terrorismo* y *organizaciones híbridas* y su diferenciación con otros tipos de acción violenta. Para conseguir el mayor rigor científico nos planteamos un empleo cuidadoso de los conceptos, como paso previo al análisis del fenómeno que se pretende investigar. Para la parte cuantitativa se ha utilizado la base de datos Global Terrorism Databases del Institute for Economics & Peace de la Universidad de Maryland, que recoge los atentados terroristas que se comenten en todo el mundo y que cuenta con el reconocimiento de la comunidad académica internacional.

2. Marco teórico-conceptual. La complejidad de definir la insurgencia y el terrorismo

Para poder ofrecer respuestas a las preguntas de investigación planteadas anteriormente tenemos que abordar la delicada cuestión de definir los conceptos de insurgencia y terrorismo: ¿qué entendemos por terrorismo?, ¿a quién podemos considerar un grupo terrorista?, ¿los Estados pueden cometer acciones de terrorismo? y ¿qué diferencias existen, si es que existen, con la insurgencia? Definir ambos conceptos es una ardua labor, imposible para algunos. Miguel García Guimón (2013) advierte de que esta indeterminación propia de definir la insurgencia o el terrorismo habría que sumarle un problema común,

al que se enfrenta cualquier investigador social ya que en sus análisis, pretende ofrecer teorías válidas y fiables que se asientan sobre conceptos y términos expuestos a significados dispares salpicados por costumbres, tradiciones, historia, o incluso errores semánticos fruto de traducciones equívocas o que simplemente no abarcan la riqueza de matices necesaria para que el término pueda ser intercambiado. Esta multiplicidad de significados, que le confiere una cierta ambigüedad a los aparatos conceptuales, alcanza su máxima expresión cuando éstos se construyen a partir de experiencias particulares de una sociedad y cultura determinada dando lugar a que en ocasiones los conceptos resulten de escasa utilidad e incluso estériles a la hora de extrapolarlos a otros escenarios (García Guimón, 2013).

La escuela teórica del constructivismo crítico centra la atención en la subjetividad que tiene lo que entendemos comúnmente por terrorismo, debido a que ésta ha sido creada por los actores —los Estados— que ostentan una posición de superioridad en la estructura de la seguridad internacional. Es un concepto producto de un momento histórico determinado, de una cultura dominante y que se aplica sobre un grupo social identificado como “nuestro enemigo”. Por tanto, partimos de la premisa de que el terrorismo es una construcción social —en cuanto a su carácter dinámico— e histórico³ —en cuanto a que se refiere a un determinado contexto geográfico y político—. El terrorismo es un modo de acción que se aplica a ciertos actos violentos a través de una variedad de procesos políticos. Siguiendo a Alice Martini (2015), “el terrorismo es (...) producto de una categorización de un determinado tipo de violencia que tiene lugar en una coyuntura histórica, social y política” (Martini, 2015). Desde este enfoque crítico, en un análisis histórico del terrorismo realizado por César Niño González (2017), cuando se refiere a la tercera ola denominada como “nueva izquierda” —terminología creada por David Rapoport, uno de los mayores expertos en el estudio del fenómeno terrorista— en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, afirma que “el impacto psicológico empezaría a tomar un gran protagonismo en las actividades terroristas. Sería una de las piezas clave en el engranaje de la fundamentación del terror. En este espectro de la clasificación, la evolución de la amenaza, la mutación de su naturaleza e inclusive la popularización conceptual empezó a determinar con precisión lo que los Estados y regímenes entendían por terrorismo” (Niño González, 2017, pág. 37).

Desde esta perspectiva, son los Estados los que mayor peso tienen en las estructuras de poder lo que los ha llevado a condicionar una (su) definición de terrorismo. A modo de

³ Siguiendo los estudios de David Rapoport se identifican cuatro olas de terrorismo. Una primera etapa comprende las actividades anarquistas de mediados del siglo XIX y que se prolongan hasta principios del siglo XX, donde se trataba de despertar a las masas contra los poderes opresores. El terrorista jugaba un papel romántico siendo héroe y mártir al mismo tiempo. Una segunda ola de terrorismo que Rapoport denomina “Anticolonial” se enmarca de la década de los años veinte hasta el proceso de descolonización de los años cincuenta y sesenta, donde el derecho de autodeterminación de los pueblos es el objetivo de los grupos independentistas y nacionalistas. Es en esta etapa donde el término “terrorismo” adquiere una dimensión peyorativa. La estrategia de estos grupos era la de “golpear y correr” y entremezclaban los métodos terroristas con los de la “guerra de guerrilla”. Una tercera etapa, denominada como “Nueva Izquierda” que surge en el contexto de la guerra de Vietnam y donde había una evidente asimetría en cuanto a las capacidades militares convencionales de estos grupos y la de sus objetivos estatales. En esta etapa crece el impacto psicológico de las acciones, como el secuestro y asesinato del Primer Ministro italiano Aldo Moro. Y una cuarta fase que Rapoport define como “ola religiosa” cuyo corazón se encuentra en el terrorismo islámico.

ejemplo, cuando los Estados realizan operaciones violentas dirigidas a infundir terror a la población aparecen un abanico de eufemismos como guerra sucia, guerras subterráneas, acciones extrajudiciales, guerra irregular, etc., pero nunca se refieren a ellas como acto terrorista. En palabras de Richard Jackson (2011), “otra dificultad a la hora de definir el terrorismo reside en el hecho de que esta es una categorización que se impone desde el exterior como forma de condena de un determinado acto definido como no legítimo o inmoral” (Jackson, 2011, pág. 103).

El término resulta polémico, no hay un consenso acerca de la definición de terrorismo; sin embargo, sí existe una gran aceptación respecto a su condena. Muchas han sido las organizaciones, gobiernos y académicos que han tratado de dar forma a una especie de definición consensuada. A modo de citar algunos ejemplos, Juan Avilés (2017) recoge algunas de las definiciones, como la de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1995, que definió los atentados terroristas como “actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas” (Avilés, 2017) y los calificó como “injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos” (Avilés, 2017); o la que nos ofrece el Convenio Internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo que dice “son una serie de crímenes destinados a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe activamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado siempre que el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” (Avilés, 2017, pág. 16).

De estas dos definiciones sobre terrorismo, Juan Avilés (2017) elabora una definición propia, que es “la sucesión de acciones violentas, de carácter premeditado y preparadas en la clandestinidad, ejercidas contra personas no combatientes, ya se trate de civiles o de miembros de las fuerzas armadas que no estén participando en un conflicto abierto, y cuyo propósito sea crear un clima de temor favorable a los objetivos políticos de quienes lo perpetrar” (Avilés, 2017, pág. 17).

Puesto que se trata de generar terror en un ámbito mucho mayor que el de sus víctimas directas, requiere que su mensaje sea amplificado a través de los medios de comunicación de masas y, en nuestros días, de las redes sociales de Internet. Al cometer los actos terroristas, además de infundir un terror en una población se pretende que las acciones tengan una repercusión mediática más allá de donde se comente el ataque terrorista.

En este debate sobre la definición del terrorismo surge la cuestión de si los Estados pueden ser considerados agentes terroristas y aquí el punto de vista de Juan Avilés (2017) es que “los actos terroristas solo incluyen a los agentes clandestinos” (Avilés, 2017, pág. 18). Los crímenes violentos cometidos por fuerzas armadas o de seguridad del Estado se inscriben en otro tipo de crímenes bien definidos por el derecho internacional público, tales como los crímenes de guerra y los de lesa humanidad (Avilés, 2017, pág. 18). Por otro lado, Javier Jordán (2004) argumenta que “el terrorismo consiste en un modo de practicar la violencia, que puede ser ejercido por actores de naturaleza diferente y con fines diversos, y que se distingue de otras formas de violencia por dos características esenciales”. Las dos

características esenciales a las que se refiere Javier Jordán (2004) son los efectos psicológicos que persigue el terrorismo hacia una audiencia atemorizada donde se eligen blancos con una fuerte carga simbólica; y el impacto comunicativo, su intención de enviar un mensaje al resto de la población a través del terror. En una línea similar, Fernando Reinares define el terrorismo como “un conjunto de acciones violentas que generan, en un determinado agregado de población, efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales y que tiene como fin condicionar las actitudes de dicho colectivo social y orientar sus comportamientos en una determinada dirección” (Reinares, 1998, pág. 15).

De esta aproximación conceptual, conscientemente amplia, Javier Jordán (2004) piensa que “permite catalogar como potenciales protagonistas del terrorismo a un elenco variado de actores que va más allá de las tradicionales organizaciones clandestinas”. Podemos hacer una interpretación en cuanto al tipo de actores que encajan con dicha definición como “los ejércitos, las agencias de seguridad estatales, las mafias, las guerrillas, las sectas, e incluso individuos que actúen en solitario, pueden convertirse en agentes de la violencia terrorista” (Jordán, 2004). En esta definición, el terrorismo no solo puede ser competencia de los grupos clandestinos, sino que puede ser un modo de acción practicado, consentido y/o apoyado por agentes gubernamentales convirtiéndolos en actores terroristas.

Estamos viendo que definir el terrorismo supone un reto intelectual y así lo advierte Thomas Copeland (2001) cuando dice que existen más de 212 definiciones utilizadas por gobiernos y otro tipo de organizaciones (Copeland, 2001). Walter Laqueur (1999) sugiere que no existe una definición de terrorismo, sino diferentes terrorismos, por lo que consensuar una definición es un ejercicio inútil porque no se pueden concretar todas las acciones de terrorismos en una sola definición (Laqueur, 1999, pág. 4). Siguiendo a Thomas Copeland (2001), la tarea de definir el terrorismo se hace más compleja porque es un término peyorativo puesto que a la mayoría de los grupos terroristas no les gusta llamarse así y, en cambio, usan nombres que ensalzan la libertad, la autodefensa o al grupo social al que pertenecen (Copeland, 2001).

En nuestra opinión, otro elemento que añade complejidad para definir el concepto es la percepción que cada sociedad tiene sobre lo que comúnmente denominamos terrorismo. La percepción de lo que significa terrorismo en una sociedad que sufre uno de estos actos cada cierto tiempo y la percepción de la sociedad que nunca ha sufrido un acto terrorista es muy diferente. Sin duda, esta diferencia hace más difícil consensuar una definición sobre terrorismo y más difícil también la adopción de políticas comunes y eficaces de lucha contra el terrorismo.

Como elementos de consenso entre académicos, políticos y medios de comunicación acerca de la definición de terrorismo encontramos unos rasgos distintivos como son el carácter instrumental de la violencia como medio para provocar terror y condicionar los comportamientos políticos, la cadencia sistemática de los atentados, el valor simbólico de sus objetivos, y su dimensión comunicativa (Torres, 2013, pág. 310). Al distinguir el terrorismo de otro tipo de delitos, Bruce Hoffman (1998) también nos ofrece una lista de elementos aceptados, como son: que el terrorismo es un modo de acción política no convencional, que es obligatoriamente violento o amenaza con serlo, que está diseñado para tener un efecto psicológico en la población, y que está dirigido por una organización jerárquica (Hoffman, 2006).

Como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 hemos asistido a una banalización del término que ha supuesto que se denominen actos muy diferentes como ataques terroristas. El uso abusivo del término, tanto por los medios de comunicación como por los líderes políticos, en contextos muy diferentes ha provocado un sentimiento pesimista en cuanto a tratar de definir el concepto. De esta manera, algunas corrientes mantienen que es innecesario definir el terrorismo, asumiendo una especie de fatiga conceptual, y que habría que dedicar los esfuerzos a analizar la violencia social donde surge el terrorismo, las motivaciones y las relaciones de poder en los cuales tiene lugar la violencia (Bryan, 2012, pág. 19). Sin embargo, Alice Martini (2015) argumenta que unas categorías conceptuales diferentes empujan a entender este fenómeno como un tipo de violencia diferente y, sobre todo, lo descontextualizan del ámbito en el que se desarrolla. En definitiva, el terrorismo es lo que los actores que ocupan las estructuras de poder hacen de él y debemos ser conscientes de que analizar conceptualmente el terrorismo supone un riesgo analítico que puede derivar en una pérdida de rigor científico.

Por otro lado, el concepto de insurgencia no escapa a la misma problemática que el terrorismo, aunque conviene mostrar diferencia entre ambos. David Galula (1964) ve la insurgencia como “un proceso de lento desarrollo, que no un ‘accidente’, y en donde el peso de la acción es compartido por los líderes del movimiento y las masas populares”, obteniendo una legitimación por una parte importante de la sociedad civil donde actúan, hecho que les diferencia del terrorismo. David Galula (1964) entiende que la insurgencia es una guerra civil, pero no deja claro en qué momento ésta reemplaza a la propia noción de guerra o si, por el contrario, cree que la insurgencia es parte de un contexto mayor, de un creciente descontento generalizado que en última instancia conduce a la guerra civil. La insurgencia adopta una serie de métodos para alcanzar su objetivo principal de derrocar al gobierno entre los que se incluyen la guerra de guerrillas, aunque pueden recurrir de igual modo a la desobediencia civil, el sabotaje o al uso de tácticas terroristas (García Guimón, 2013). La insurgencia ve en el terrorismo un posible medio para conseguir un fin, que es el de obtener o recuperar el control institucional con el apoyo legítimo de una parte importante de la población.

Otros autores, como William Zartman (1995), asimilan los términos “rebeldé” y “oposición” al de insurgencia, y la definen como una “organización no estatal con claros objetivos políticos que lucha contra la autoridad gubernamental y el monopolio legítimo del uso de la violencia y que hace uso de las fuerzas armadas con el objetivo de reformar, derrocar o separarse de un régimen estatal existente o el control de un área geográfica específica” (Zartman, 1995). Esta definición reconoce la heterogeneidad de los diferentes movimientos insurgentes dependiendo de sus objetivos y los medios utilizados para conseguirlos, pero lo diferencia del terrorismo. En cambio, Javier Jordán (2010) habla de “terrorismo insurgente” cuando la acción está dirigida contra el orden político establecido, bien para conseguir la autodeterminación de un territorio, bien para sustituir un régimen político por otro.

Alejándonos del plano académico y entrando en el campo institucional, diferentes y variados manuales de contrainsurgencia, como el de los Estados Unidos, el Reino Unido o el de España, desarrollan definiciones sobre el concepto de insurgencia. Todas ellas tienen en común una serie de elementos: a) es un fenómeno político, al margen de que las motivaciones sean económicas, religiosas, étnicas, etc.; b) no es siempre un actor único y monolítico (Puede estar compuesta por facciones unidas circunstancialmente en torno a un objetivo más o menos común. Este es el caso de Afganistán, donde existen facciones diferentes que

se organizaron para luchar contra un enemigo común: la lucha contra la ocupación soviética o contra la coalición internacional); y c) gozar de un mínimo de respaldo por parte de la sociedad (García Guimón, 2013).

Tras la caída de los talibanes a finales de 2001, como consecuencia de la intervención de los Estados Unidos y sus aliados en la Operación Libertad Duradera, existían en el país cinco grandes grupos armados: Jamiat-i Islami, liderado por Massoud; Jumbesh-i Milli Islami, liderado por Rashid Dostum; Hiz-i Wahdat-i Islami, liderado por Karim Khalili; Harakat-i Islami, liderado por Mohammed Asif Mohseni; y Daawat-i Islami, liderado por Abdul Rasul Sayyaf (García Guimón, 2013). Todos estos grupos habían luchado en el pasado —algunos con otras denominaciones— contra el enemigo soviético y contra los talibanes una vez éstos ocuparon el poder en 1996. Las diferencias entre estas cinco facciones son un buen ejemplo del conjunto de factores que afecta las divisiones entre facciones insurgentes.

La línea que separa los movimientos insurgentes del terrorismo es muy sutil. Inmersos en esta perspicacia conceptual, en la década de los noventa aparecen grupos considerados como organizaciones híbridas debido a que comparten características tanto de la insurgencia clásica, como de organizaciones terroristas y que tienen como objetivo obtener el control del Estado. Un ejemplo pueden ser los talibanes en Afganistán, que ocuparon el poder institucional desde 1996 hasta octubre de 2001, entre cuyos objetivos se encuentra recuperarlo empleando métodos terroristas, y que han apoyado logísticamente a organizaciones como Al Qaeda. O también podemos mencionar al ISIS o DAESH, que haciendo uso del terrorismo ha conseguido controlar un territorio, con una población y una soberanía autoproclamada como Califato Islámico.

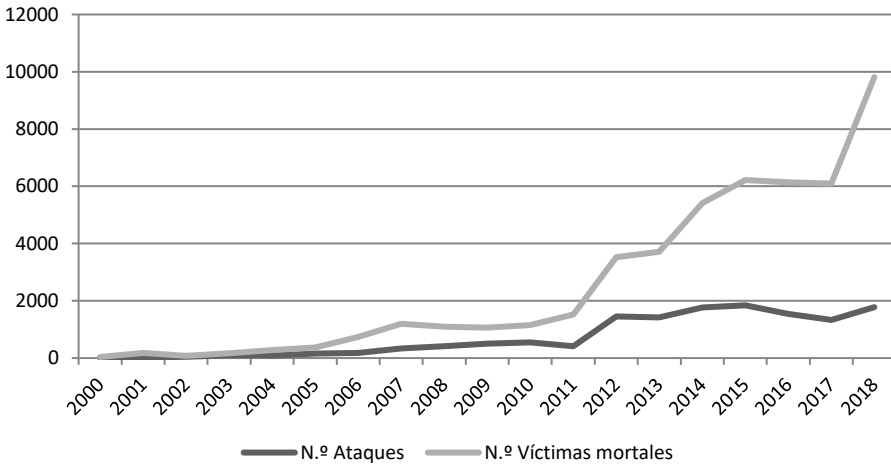
La importancia adquirida por este tipo de organizaciones híbridas plantea otra dificultad más con respecto a la definición de terrorismo, la de mantener la distancia entre crímenes terroristas y crímenes de guerra, cuando ambos son cometidos por la misma organización (Avilés, 2017, pág. 18). Por ello, el Global Terrorism Index del Institute for Economics & Peace emplea una definición que permite englobar ambos tipos. Según este instituto, el terrorismo es “el empleo o la amenaza de la fuerza ilegal o la violencia por parte de un actor no estatal con el fin de alcanzar un objetivo político, económico, religioso o social, por medio del miedo, la coerción o la intimidación” (2018). Y de aquí surge un espacio interpretativo en cuanto a quién puede ser considerado grupo terrorista. Mientras que la definición que nos ofrece el Institute for Economics & Peace especifica que debe de ser un grupo no estatal —en la actualidad los talibanes no lo son—; por otro lado, se puntualiza que se persigue un objetivo político. Este objetivo político puede ser, como en el caso de los talibanes, ocupar de nuevo el poder del Estado afgano, por lo que los talibanes entrarían dentro de este tipo de organizaciones híbridas considerada como terroristas.

3. Análisis de los ataques terroristas en Afganistán

El 11 de septiembre de 2001 supuso un punto de inflexión en cuanto a la importancia que el terrorismo iba a ocupar en la agenda de seguridad internacional. Hasta esta fecha, el terrorismo no contaba con un peso importante, no era una prioridad, a pesar de que en la década de los noventa se produjeron varios atentados dirigidos contra el enemigo lejano, como fueron las bombas contra las embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania, y el

atentado contra el buque de la armada estadounidense US Cole. Así lo describe Michael Morell (2016), Director adjunto de la CIA en 2001, cuando se refiere a la importancia del terrorismo para inteligencia estadounidense antes de los atentados del 11 de septiembre: “La gran mayoría de mis colegas decían que la lucha contra el terrorismo —Counter-Terrorism— no era un problema candente para la Agencia” (Morell, 2016, pág. 29).

Gráfico 1. N.º de ataques terroristas y víctimas mortales en Afganistán 2000-2018



Fuente: Global Terrorism Database (2019). Gráfico de elaboración propia.

Los ataques terroristas en Afganistán han ido *in crescendo* desde el inicio de la intervención internacional. Antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la práctica terrorista no era habitual en Afganistán; con los talibanes en el poder, se otorgó un apoyo logístico al grupo terrorista Al Qaeda, al permitir que se asentarán en su territorio. El uso del terrorismo empezó como consecuencia de la intervención internacional en 2001, aunque durante los primeros años representó una forma residual de violencia. Sin embargo, existen algunas posiciones que vinculan el terrorismo como principal modo de acción de los talibanes desde el inicio de la intervención internacional. Por ejemplo, en un análisis de la situación general afgana de los últimos años, Luis Antonio González Francisco (2019) afirma que “[t]ras perder el poder, los Talibán iniciaron una intensa campaña terrorista que se mantiene hasta la actualidad”. Aunque, como ya hemos mencionado, los talibanes han hecho uso del terrorismo, entre otras acciones, contra las tropas internacionales y han otorgado apoyo a organizaciones terroristas, afirmar que fue una “intensa campaña terrorista” desde sus inicios es un tanto impreciso (gráfico 1).

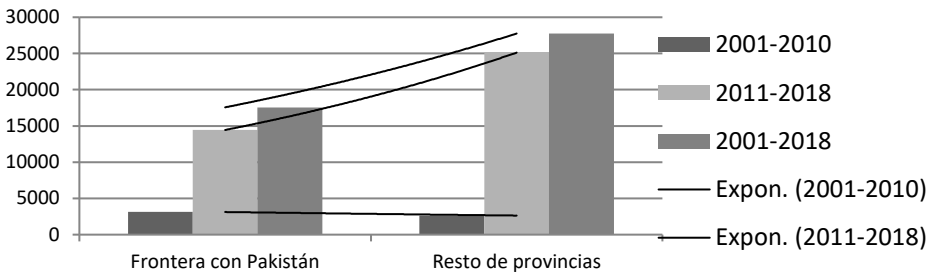
Realmente es a partir de 2005 cuando los ataques terroristas empiezan a aumentar (gráfico 1), siendo el verdadero punto de inflexión el año 2011, diez años después del inicio de la intervención internacional. Es aquí cuando el terrorismo pasa a ser el modo preferido de lucha de los diversos grupos armados que actúan contra los intereses de la comunidad internacional presentes en el país y de las nuevas instituciones afganas. Ya en el año 2007, en la línea de Fernando Reinares (2007), “entre enero y junio de 2007 los talibanes han

perpetrado 464 atentados en Afganistán. A lo largo de este año la media de atentados era de 80 al mes". De acuerdo con Global Terrorism Database (GDT), Institute for Economics & Peace de la Universidad de Maryland, en el año 2001 se produjeron un total de 14 atentados terroristas que supusieron 174 muertes; en el año 2005 hubo 156 ataques con 367 muertes; en 2011 se cometieron 416 ataques con 1.525 muertes; y en 2018 se contabilizaron 1.776 atentados terroristas con un total de 9.812 personas muertas. La evolución tanto de atentados como de las víctimas mortales ha ido en aumento, siendo el 2011 el momento en que el terrorismo pasó a ser el modo preferido de los grupos terroristas.

Durante el espacio temporal analizado (2000-2018) la evolución de ataques y muertes ha sido proporcional. Sin embargo, en los dos últimos años observamos que el número de ataques terroristas ha permanecido, más o menos, constante mientras que el número de víctimas mortales ha aumentado considerablemente. En el primer periodo analizado (2001-2004), el tipo de ataque era de baja intensidad con una búsqueda de blancos concretos; en el segundo periodo (2005-2010), se produce un aumento proporcionado entre el número de atentados y víctimas mortales bajo lo que parece seguir una fórmula de a mayor número de ataques, mayor es el impacto en el número de bajas; a partir del tercer periodo (2011-2018), se produce un ligero aumento del número de atentados, pero se multiplica por tres el impacto en el número de víctimas mortales. Se ha pasado de un tipo de ataque con blancos más o menos identificados, a acciones indiscriminadas donde se persigue un aumento considerable del número de víctimas mortales. Según GTD, la violencia terrorista en Afganistán fue particularmente severa en 2018. Se produjeron un total de 1.776 ataques, lo que supone un aumento del 26% con respecto al año anterior, y con un trágico resultado de 9.812 muertes totales, un 61% más que en 2017 (Miller, 2018).

Las razones por las que el año 2011 supone un punto de inflexión son fundamentalmente dos. La primera de ellas es el anuncio del presidente Barack Obama de que el inicio de la retirada de Afganistán comenzaría en 2011, lo que provocó un cambio de estrategia de los principales grupos terroristas que operan en el país. Este anuncio pudo ser visto como un síntoma de debilidad aprovechado por los grupos terroristas, principalmente por los talibanes. La retirada de efectivos, tanto de los Estados Unidos como de los aliados de la OTAN, provocó una pérdida de control en muchas provincias de Afganistán y demostró que las nuevas fuerzas de seguridad afganas todavía no estaban capacitadas para asumir la pesada responsabilidad de la seguridad del país.

El segundo elemento que debemos considerar es un cambio de fase en relación con el yihadismo, que coincide con la captura y muerte de Osama Bin Laden en 2011 y el surgimiento de una bicefalia en el seno de Al Qaeda en 2012, con la aparición de la rama iraquí de la organización, que se convertiría, poco después, en el ISIS o DAESH. A partir de 2011 se produce lo que Fernando Reinares (2019) ha denominado la "tercera fase del yihadismo", que viene derivada de la profunda inestabilidad de Oriente Medio y donde Al Qaeda se re-fuerza y amplía su área geográfica de influencia. Esta tercera fase coincide con la escisión de su rama iraquí y la aparición, por tanto, de un nuevo grupo terrorista: el ISIS o DAESH. Sin embargo, la influencia tanto de Al Qaeda como del ISIS en el contexto afgano no ha sido significativa (tabla 2).

Gráfico 2. N.º de atentados terroristas por provincias 2001-2018.

Fuente: Global Terrorism Database (2019). Gráfico de elaboración propia.

En cuanto a la localización geográfica de los atentados en Afganistán, los ataques terroristas cometidos en las provincias limítrofes con Pakistán (Nimruz, Helmand, Kandahar, Zabul, Paktia, Paktika, Nanghahar y Konar) ascendieron a 17.567 durante el periodo 2001-2018 (gráfico 2). En el primer periodo, de 2001 a 2010, el número de atentados cometidos en estas provincias fue de 3.124, mientras que, en el segundo periodo de 2011 a 2018, el número de atentados ha sido de 14.443. En el resto de las provincias no fronterizas con el vecino Pakistán —incluida Kabul— los atentados en el primer periodo de 2001 a 2010 fueron 2.630, mientras que en el segundo periodo de 2011 a 2018 los atentados ascendieron a 25.126 (Miller, 2018). En términos porcentuales, el 38% de la totalidad de los ataques (2001-2018) se han producido en provincias fronterizas con Pakistán —9 provincias de las 34 que tiene Afganistán—; durante el periodo 2001-2010, el 56% de los atentados fueron en las provincias colindantes con Pakistán; y en el periodo 2011-2018 los atentados en estas provincias representaron el 36,5%. En el año 2018, los ataques terroristas tuvieron lugar en 33 de las 34 provincias de Afganistán y se concentraron principalmente en Ghazni, Faryab, Nangarhar, Kabul, Farah y Kunduz. En una primera fase de la guerra (2001-2010), las acciones terroristas se concentraron principalmente en torno a la frontera con Pakistán, mientras que a partir de 2011 se ha producido una expansión de los ataques terroristas abarcando todo el país, lo que denota un aumento de la presencia y la importancia de los grupos terroristas en Afganistán.

Es cierto que se han producido más ataques terroristas en las provincias alejadas de la frontera pakistání, pero debemos tener en cuenta dos factores. El primero de ellos es que son nueve las provincias fronterizas con Pakistán, de 34 que tiene Afganistán; es decir, los atentados contabilizados en esta área geográfica representan el 38% del total de ataques. El segundo factor es que el impacto de los atentados con mayor número de víctimas mortales se ha producido lejos de la frontera Sur (tabla 1). De los 25 atentados más sangrientos cometidos en Afganistán, solamente cinco han sido en provincias limítrofes con Pakistán (Paktika y Kandahar). Una explicación razonada es que estos territorios están controlados *de facto* por los talibanes, que han ido recuperando territorio según ha ido evolucionando el conflicto. Los talibanes han ido imponiendo una administración paralela en los territorios que están bajo su control, proporcionando los servicios clásicos de un Estado, como son otorgar seguridad a la población, sistema educativo a través de un sistema de madrasas (escuelas coránicas), sistema judicial, etc. Los talibanes, a través de sus acciones, tratan de

conquistar territorio del país y obtener una legitimidad propia de los grupos insurgentes con aspiraciones de dirigir el poder institucional.

Tabla 1. Atentados con mayor número de víctimas mortales 2000-2018.

| | Grupo | N.º Muertos | Tipo de ataque | Año | Provincia |
|----|--|-------------|----------------|------|----------------|
| 1 | Talibán | 466 | Explosivos | 2018 | Ghazni |
| 2 | Talibán | 330 | Ataque Suicida | 2018 | Farah |
| 3 | Talibán | 266 | Ataque Suicida | 2017 | Mazari Shariff |
| 4 | Talibán | 240 | Armas de fuego | 2015 | Kunduz |
| 5 | Talibán | 154 | Armas de fuego | 2016 | Kunduz |
| 6 | Talibán | 150 | Armas de fuego | 201 | Yakawlang |
| 7 | Taliban | 104 | Explosivos | 2018 | Kabul |
| 8 | Taliban | 101 | Ataque Suicida | 2018 | Kandahar |
| 9 | Taliban | 100 | Explosivos | 2015 | Ghazni |
| 10 | Khorasan Chapter of Islamic State (ISIS) | 93 | Explosivos | 2017 | Kabul |
| 11 | Taliban | 90 | Armas de fuego | 2016 | Chah Anjee |
| 12 | Taliban | 87 | Armas de fuego | 2018 | Oruzgan |
| 13 | Taliban | 85 | Armas de fuego | 2016 | Ghazni |
| 14 | Khorasan Chapter of Islamic State | 83 | Ataque Suicida | 2016 | Zangitan |
| 15 | Taliban | 83 | Armas de fuego | 2018 | Kabul |
| 16 | Taliban | 82 | Armas de fuego | 2013 | Farah |
| 17 | Taliban | 82 | Armas de fuego | 2015 | Khuzestan |
| 18 | Taliban | 77 | Armas de fuego | 2018 | Paktika |
| 19 | Taliban | 74 | Explosivos | 2017 | Paktika |
| 20 | Taliban | 74 | Armas de fuego | 2015 | Gardez |
| 21 | Taliban | 73 | Armas de fuego | 2015 | Kolagua |
| 22 | Taliban | 73 | Desconocido | 2016 | Nuristan |
| 23 | Taliban | 72 | Armas de fuego | 2017 | Kandahar |
| 24 | Taliban | 72 | Armas de fuego | 2017 | Mirza Wulang |
| 25 | Taliban | 71 | Explosivos | 2016 | Paktika |

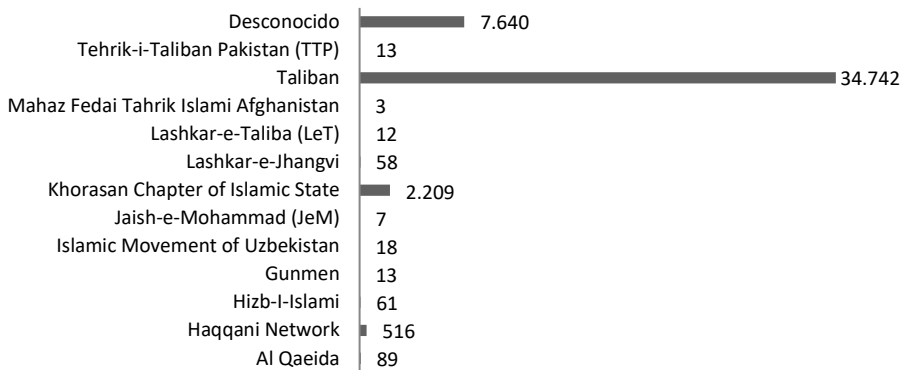
Fuente: Global Terrorists Database (2019).

Otro dato que hemos de destacar es que los 25 atentados con mayor número de víctimas mortales (tabla 2) se han producido en el periodo comprendido entre el 2015 y el 2018 (gráfico 3), con a excepción de dos atentados cometidos en el año 2011 y 2013. Los grupos terroristas han diversificado sus acciones, pero, sobre todo, las han endurecido con el fin de causar el mayor daño posible a la sociedad afgana. El número de muertes provocadas por los atentados terroristas del 2015 al 2018 asciende a 26.017 personas, mientras que en el

periodo comprendido desde el 2000 al 2014 la cifra es de 25.098 víctimas mortales (Miller, 2018). Más de la mitad de los muertos causados por atentado terrorista se han producido en los tres últimos años, de las casi dos décadas que dura el conflicto. Sin duda, desde el punto de vista de los atentados terroristas, los últimos años están siendo los más crueles para Afganistán.

Los grupos terroristas que se encuentran en Afganistán superan la decena, pero podemos observar que los talibanes han sido los verdaderos protagonistas de los atentados terroristas cometidos en Afganistán (**gráfico 3**). De acuerdo con los datos extraídos de GTD, el 76,55% de los muertos por ataque terrorista han sido responsabilidad de los talibanes; el 4,86% del DAESH; y el 0,2% han sido reivindicados por Al Qaeda (Miller, 2018). Aunque existe un alto porcentaje de atentados que no se han podido identificar, la evidencia demuestra que el terrorismo en Afganistán es monopolio de los grupos talibanes y que la presencia de otros grupos terroristas es, con la excepción de Khorasan Chapter of Islamic States, residual.

Gráfico 3. N.º. Víctimas mortales 2000-2018.



En los últimos años los talibanes han diversificado sus métodos de ataque (tabla 2). Así, los atentados suicidas empiezan a producirse en 2017 con un atentado en Mazari Shariff, que provocó 266 víctimas mortales. Aun así, no podemos aseverar que los ataques suicidas sean el modo de acción preferido de los talibanes. Las acciones suicidas han aparecido en el marco del aumento de la violencia, es decir, a partir del 2011, y coincidido con la paulatina retirada de fuerzas del teatro afgano y la ramificación de Al Qaeda a nivel organizativo, pero los ataques con armas de fuego y la colocación de explosivos continúan siendo el *modus operandi* preferido de los talibanes.

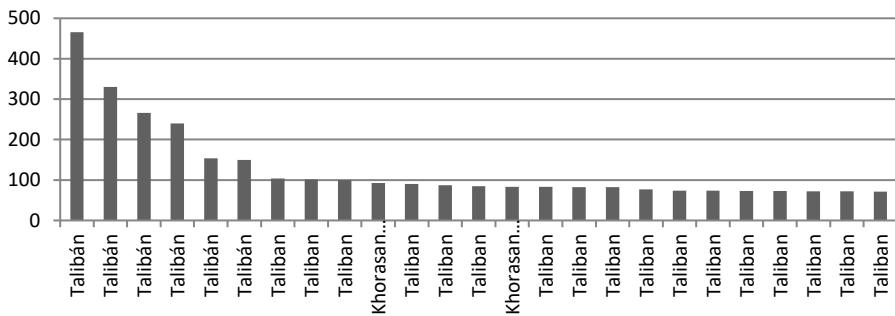
Tabla 2. Tipos de ataques y número de víctimas mortales (2000-2018).

| Tipo de ataque | N.º de ataques registrados | N.º de víctimas mortales |
|----------------|----------------------------|--------------------------|
| Armas químicas | 59 | 14 |
| Explosivos | 6.652 | 16.848 |

| | | |
|------------------|-------|--------|
| Atentado suicida | 639 | 4.711 |
| Armas de fuego | 4.077 | 17.759 |
| Aglomeraciones | 143 | 263 |
| Incendios | 319 | 421 |
| Desconocidos | 1.992 | 5.826 |

Fuente: Global Terrorists Database (2019).

Gráfico 4. Atentados terroristas con mayor número de víctimas mortales y grupo responsable 2000-2018.



Fuente: Global Terrorists Database (2019). Gráfico de elaboración propia.

De la misma forma que los talibanes han monopolizado la violencia terrorista en Afganistán, también han sido los protagonistas de los atentados más dañinos. De los 25 atentados más crueles cometidos desde el año 2000, 23 han sido perpetrados por los talibanes y los otros dos, por organizaciones vinculadas al ISIS o DAESH (gráfico 4), concretamente la organización Khorasan Chapter of Islamic States. Esto pone de manifiesto el liderazgo de la violencia de los talibanes en el país e impone la prioridad de que la lucha en Afganistán se dirija a recuperar el poder político por cualquier medio renunciando a la lucha más allá de las fronteras afganas.

4. Conclusiones

Definir el terrorismo, como la insurgencia, supone un reto intelectual, quizá una osadía no muy bien calculada antes de iniciar esta investigación. En este arduo camino y, desde la lógica teórica del constructivismo crítico, llegamos a la conclusión de que el terrorismo es lo que los actores que ocupan las estructuras de poder internacional hacen de él. Términos como terrorismo, insurgencia, organizaciones híbridas e incluso terrorismo insurgente tienden a confundir más que a aclarar.

Salvada esta situación conceptual, la primera conclusión a la que llegamos es que los talibanes no son un agente estatal en la actualidad y tienen como objetivo obtener el control del poder institucional de Afganistán. El reciente acuerdo firmado con los Estados Unidos

les sitúa en una posición muy cercana a conseguir este objetivo. A través de la práctica terrorista y de otro tipo de modos de acción violenta, los talibanes han ido recuperando grandes parcelas de territorio. En este sentido determinamos que los talibanes deben ser considerados como una organización terrorista híbrida o una organización terrorista insurgente que hace del terrorismo su medio principal para conseguir el fin de conseguir el poder institucional.

La segunda conclusión es que los atentados terroristas en Afganistán han ido en aumento desde el inicio de la guerra en 2001. De ser una práctica residual antes de la intervención internacional en 2001 ha pasado a ser una constante. A partir del año 2005 se produce un aumento del número de atentados y muertes, y los ataques se generalizan a la práctica totalidad del territorio. De forma progresiva, los ataques terroristas se han ido produciendo, primero en las provincias fronterizas con Pakistán y Kabul, hasta alcanza la totalidad del país en la actualidad. En este sentido, el terrorismo es una consecuencia directa de la guerra iniciada en 2001 y, sobre todo, coincide con el aumento de la presencia de tropas internacionales (ISAF-OTAN) a partir de 2005.

En tercer lugar, a pesar de que en Afganistán se encuentran operando más de diez grupos terroristas, el principal de ellos son los talibanes. Que sea este grupo el que monopolice la violencia terrorista en Afganistán tiene varias lecturas. Por un lado, el objetivo de su lucha es recuperar el poder político para volver a instaurar un régimen teocrático extremista en el país, por lo que sus objetivos se circunscriben únicamente a un entorno geográfico determinado: el territorio afgano. En este sentido, los talibanes definen su lucha como una guerra civil contra las instituciones políticas y la coalición internacional que las ampara y, para ello, utilizan todos los medios a su alcance, principalmente el terrorismo. Se alejan, por tanto, de los objetivos internacionalistas de Al Qaeda y de organizaciones afines a ésta como ISIS.

Como cuarta conclusión, los talibanes han diversificado sus métodos de acción, llegando incluso a utilizar los ataques suicidas. Aun así, no se puede afirmar que este método sea el *modus operandi* preferido de los talibanes. Según ha quedado demostrado, los atentados suicidas han aparecido en el marco del aumento de la violencia generalizada en el país, pero los atentados con armas de fuego y la colocación de explosivos continúan siendo los preferidos por los talibanes.

Nuestra tesis inicial era que los talibanes, principal grupo opositor a la intervención militar y de las instituciones públicas afganas en el poder, están emprendiendo una lucha armada contra las tropas internacionales y las instituciones políticas nacionales, más como una reacción contra lo que denominan el invasor (insurgente) que como un grupo terrorista internacional. En este sentido se defiende la primera parte de la tesis, porque la reacción de los talibanes ha estado dirigida contra las potencias ocupantes y las instituciones públicas sostenidas e impuestas por la comunidad internacional: la visión talibán es la de estar inmersos en una guerra civil. Pero no se puede ratificar la segunda parte de la tesis, porque los talibanes han utilizado el terrorismo como su principal estrategia de acción frente a los que consideran sus enemigos, con el fin último de volver a ocupar el poder en Afganistán.

Han hecho del terrorismo indiscriminado su principal medio para conseguir el poder y gracias a ello están controlando una parte significativa del territorio. Además, cuando ocuparon el poder político (1996-2001), otorgaron apoyo logístico y protección a los miembros de Al Qaeda, responsables de los atentados del 11 de septiembre de 2001. En el caso de que

los talibanes consigan recuperar el poder político, cabría la posibilidad de que renunciaran a seguir practicando el terrorismo como forma de conseguir sus objetivos, aunque no se puede descartar que proporcionen apoyo a otro tipo de organizaciones terroristas.

En conclusión, Afganistán es el segundo país del mundo en número de atentados y la afgana es la segunda nacionalidad que más muertes cuenta por ataques terroristas. El principal responsable es el grupo talibán, pero no podemos obviar que el terrorismo aparece en el país como consecuencia directa de la intervención de los Estados Unidos y sus aliados en 2001. Tras casi veinte años de guerra, el terror se ha convertido en una dinámica habitual para la sociedad civil afgana, que vive acostumbrada al horror del conflicto mientras espera una paz que nunca llega.

5. Bibliografía.

- González Francisco, L. A. (2019). *Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2019, de <https://observatorioterrorismo.com/sin-categoria/la-metamorfosis-de-los-taliban-afganos-de-amenaza-terrorista-global-a-interlocutores-validos/>
- Calduch, R. (2014). *Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales*. Recuperado el 2 de Diciembre de 2019, de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf>
- Cano Peñas, M. Á. (2009). Reflexiones en torno al "viejo" y "nuevo" terrorismo. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 7(7).
- Martini, A. (2015). Terrorismo: un enfoque crítico. *Relaciones Internacionales*, Febrero-Mayo(28), 191-199.
- Niño González, C. A. (2017). El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional. Bogotá: USTA.
- Jackson, R. (2011). *Terrorism. A Critical Introduction*. Nueva York: Palgrave Macmillian.
- Bryan, D. (2012). Is terrorism a useful analytical term? En R. J. Sinclair (Ed.), *Contemporary Debates on Terrorism*. Nueva York: Routledge.
- Morell, M. (2016). La gran guerra de nuestro tiempo. La guerra contra el terror contada desde dentro de la CIA. de Al Qaeda a ISIS. Barcelona: Memoria Crítica.
- Avilés, J. (2017). Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Daesh. Madrid: Síntesis.
- Institute for Economics & Peace. (2018). *Global Terrorism Index. Measuring and understanding the impact of terrorism*. Meryland: University of Meryland.
- Jordán, J. (2004). El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones de la lucha global de Al-Qaiada. (U. d. Navarra, Ed.) *Anuario de derecho internacional*, XX, 409-420.
- Miller, E. (2018). *Global Terrorism in 2018*. Meryland: University of Meryland.
- Rapoport, D. (2004). Las cuatro oleadas del terrorismo. (pág. 12). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

- Torres, M. R. (2013). Terrorismo. En J. Jordán, *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional* (pág. 428). Madrid: Plaza y Valdés.
- Copeland, T. (2001). Is the "New Terrorism" Really New? *The Journal of Conflicts Studies*, XXI(2), 91-105.
- Laqueur, W. (1999). *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. London: Oxford.
- Hoffman, B. (2006). *Inside Terrorism* (Third ed.). New York: Columbia University Press.
- Reinares. (1998). *Terrorismo y Antiterrorismo*. Barcelona: Paidós.
- Reinares. (2007). Terrorismo Talibán. *Revista Política Exterior*, XXI(120), 57-66.
- Reinares. (2019). *Real Instituto Elcano*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2019, de <https://blog.realinstitutoelcano.org/ante-la-cuarta-fase-del-yihadismo-global/>
- Hippler, M. (2005). *Nation building: A key concept for peaceful conflict Transformation?*. London: Pluto Press.
- Calvillo Cisneros, J. M. (2010). El proceso de reconstrucción de Afganistán. El papel de España en un nuevo modelo de cooperación postconflicto. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Griffin, M. (2001). El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades. Madrid: La Catarata.
- Rashid, A. (2002). *Los Taliban. El Islam, el petróleo y el nuevo gran juego en Asia Centra*. Barcelona: Quinteto.
- Alex Strick van Linschoten y Felix Kuehn. (2011). *Separating the Taliban from al-Qaeda: The Core of Success in Afghanistan*. University of New York. Nueva York: Center on International Cooperation.
- García Guimón, M. (2013). El concepto de insurgencia a debate: una aproximación teórica. *RIPS*, 12(1), 211-224.
- Galula, D. (1964). *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. St. Petersburg: Hailer Publishing.
- Zartman, W. (1995). *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*. Washington: The Brookings Institution.
- Jordán, J. (3 de diciembre de 2010). Contextualización conceptual, ideológica e histórica del terrorismo global. *GESI*, 137-167. Obtenido de GESI: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/contextualizaci%C3%B3n-conceptual-ideol%C3%B3gica-e-hist%C3%B3rica-del>
- Jordán, J. (2010). Contextualización conceptual, ideológica e histórica del terrorismo global. *GESI*, 137-167.

Guerra económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad¹

*Economic warfare, economic intelligence.
A new security concept*

Belinda Romero Pedraz²

Resumen: En este artículo se analizarán las implicaciones de los aspectos geoeconómicos en la seguridad internacional, exponiendo la evolución de su importancia a lo largo de la historia y la compleja e interconectada realidad actual. A través del estudio de los mecanismos de defensa y ataque económicos, se analizará además la importancia del recurso económico en el juego de poder mundial y sus efectos en lo que se conoce ya como “guerra económica”, dentro del marco de las amenazas híbridas. Para ello, se explicará la evolución histórica de la economía como arma, desde el inicio de las relaciones comerciales internacionales hasta la actual globalización y auge del proteccionismo. Asimismo, se analizarán los defectos del sistema capitalista que devienen amenazas a la seguridad.

A la vista de la trascendencia que los aspectos económicos tienen en el nacimiento, desarrollo y desenlace de los conflictos, armados o no, nos preguntamos si existe una manera de prever sus consecuencias, anticiparse a sus efectos y, lo que es más importante, influir en su aparición y desarrollo, y si esta manera pasa por la implementación y uso de un sistema de inteligencia económica. Centrados temporal y espacialmente en el momento actual de incertidumbre económica y en las economías desarrolladas con capacidad de influencia, a través del uso del método analítico, se defenderá la idea de la implementación de dicho sistema como mecanismo de seguridad.

Palabras clave: Geoeconomía, seguridad, guerra económica, amenaza híbrida, inteligencia económica.

Abstract: This article will analyze the implications of geoeconomic aspects in international security, exposing the evolution of their importance in history and in today’s complex and interconnected reality. Through the study of economic defense and attack mechanisms, the importance of the economic resource in the world power game and its effects on what is already known as “economic war” will be analyzed, within the frame of a hybrid threat. To this end, the historical evolution of the economy as a weapon will be explained, from the beginning of international trade relations to the current globalization and rise of

¹ Recibido: 29/01/20. Aceptado: 19/06/20.

² La autora es comandante del Ejército del Aire, profesora titular de economía en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Licenciada en Ciencias Económicas y Máster en Seguridad y Defensa internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: besimaya@yahoo.com

protectionism. Likewise, the defects of the capitalist system that become threats to security will be analyzed.

In view of the importance that economic aspects have on the birth, development and outcome of conflicts, armed or otherwise, we wonder whether there is a way to anticipate their consequences, effects and, more importantly, influence on their appearance and development, and whether this way entails the implementation and use of an economic intelligence system. Temporarily and spatially focused on today's economic uncertainty and on the developed economies which are capable of exerting influence, the idea of the implementation of such a system as a security mechanism will be defended through the use of the analytical method.

Key words: Geoeconomics, security, economic warfare, hybrid threat, economic intelligence.

1. Guerra económica. Un poco de historia

El poder de lo económico en el panorama geopolítico se puede condensar en dos efectos clave: por un lado, las disputas entre países por asuntos económicos que devienen conflictos políticos; y, por otro, los conflictos y tensiones políticas que se materializan en problemas económicos. De una u otra forma, la economía juega un rol fundamental en las relaciones internacionales y, dentro de éstas, en el complejo y frágil equilibrio de la seguridad. Ejemplos que ilustren esta afirmación tenemos en abundancia a lo largo de la historia de la humanidad, como veremos a lo largo de este artículo.

Los estados han desarrollado desde sus inicios diversas estrategias para sostener las empresas nacionales y los intereses económicos dentro y fuera de sus fronteras. Desde un punto de vista histórico, este hecho recurrente ha provocado con frecuencia conflictos más o menos violentos.

El concepto de geoeconomía entendida como uso del poder económico en contra del "enemigo" (OLIER E. , 2018) o como forma de continuar la guerra por otros medios, ha sido una constante en las relaciones internacionales. Desde el mercantilismo³ como medida proteccionista del comercio propio en detrimento del ajeno, hasta la guerra comercial que libran EEUU y China en la actualidad, el ser humano no ha hecho más que enfrentarse por el factor económico.

Las naciones hegemónicas en todas las épocas históricas han tratado de establecer normas a su conveniencia, primando en muchas ocasiones el beneficio económico inmediato, aunque a la larga se revelara nefasto para el mantenimiento de su poder. El Tratado de Tordesillas⁴ entre España y Portugal fijó el monopolio del comercio entre los dos países durante el periodo de los descubrimientos y fue un ejemplo de guerra comercial que impidió

³ Medida de carácter proteccionista de las naciones, que impedía las importaciones, entre los siglos XVI y XVIII, basada en las teorías económicas de David Ricardo.

⁴ Tratado de Tordesillas se firmó en 1494, después de los grandes descubrimientos llevados a cabo por España y Portugal.

a Gran Bretaña y Francia beneficiarse del Nuevo Mundo. Sin embargo, con el tiempo supuso el nacimiento de la piratería inglesa y el enfrentamiento entre las dos potencias por el poder en el nuevo mundo, que se consagraba como una fuente inagotable de recursos gratuitos (Christian Harbulot, 2013).

Otros imperios posteriores, como el británico, llegaron aún más lejos en sus batallas económicas y lograron imponer el consumo de productos por la fuerza, como ocurriera como consecuencia de las dos Guerras del opio⁵. Sin embargo, a finales del siglo XIX, Gran Bretaña era la potencia hegemónica por mucho más que su poder militar o el dominio sin discusión del mar. El control de los *choke points*⁶ (Canal de Suez, Gibraltar o Cabo de Buena Esperanza), el dominio monetario a través de la libra esterlina como fuente de crédito mundial, la supremacía financiera de la *City*, el control de los recursos críticos de la época (algodón, carbón, metales, café o petróleo) y las exportaciones, constituyen todos ellos elementos de poder de naturaleza económica (Harbulot & Delbeque, 2016).

La aparición de la obra de Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, favoreció este cambio de paradigma hegemónico, desconocido hasta entonces. El proteccionismo y el comercio controlados por el imperio británico barnizaron entonces la conquista territorial con una capa de incipiente *soft power* y propiciaron también una recién nacida independencia de las compañías comerciales respecto del gobierno imperial, que podría considerarse como el inicio de la globalización.

Más cercanas a nuestros días, las guerras coloniales del siglo XX que salpican el periodo de descolonización establecen la relación existente entre conquistas territoriales y explotación económica de los recursos. La descolonización es violenta y es resistida, porque los intereses económicos inmediatos expoliados por las naciones hegemónicas sobrepasan la noción de poder y ciegan las posibilidades futuras de la influencia (George Clemenceau et Jules Ferry, 2012).

Las guerras del petróleo de la reciente década de los setenta ilustran de una forma más sibilina el enfrentamiento comercial. El choque directo se evita, porque en el mundo en que vivimos las intervenciones militares tienen que tener un pretexto aceptable y legítimo, lo que dota al poder económico de una preeminencia aún más evidente frente al enfrentamiento armado abierto.

En nuestros días, la pérdida de importancia de las naciones-estado y el surgimiento de actores no estatales en el tablero geo-económico y geopolítico contribuyen desde el comienzo del proceso de globalización a aumentar la incertidumbre y, con ella, a amenazar la seguridad. Los gobiernos han sufrido una pérdida relativa de poder frente a las empresas transnacionales, cuya identidad se diluye en el ciberespacio y en la multitud de territorios en los que se expanden y operan (Olier, 2016).

⁵ Las dos guerras del opio enfrentaron a China y Reino Unido (1839 a 1842) y a China y la coalición formada por Reino Unido, Estados Unidos, Francia y Rusia (1856 a 1860). Como consecuencia de estas guerras China se vio obligada a tolerar el comercio de opio (Alarcón, 2020)

⁶ Aunque los *choke points* tienen en origen un sentido militar, como paso obligado de paso de una fuerza, en geopolítica se utilizan para señalar los puntos que permiten el control de las rutas energéticas o comerciales, principalmente.

El mundo es hoy mucho más que multipolar, porque es multiactoral; y este dominio de lo sistémico reconfigura las dinámicas tradicionales de resolución de conflictos. El Foro Económico Mundial, en su último informe de riesgos globales, alerta sobre “la falta de competencia cuando se trata de lidiar con riesgos complejos, en sistemas caracterizados por circuitos de retroalimentación (...) y relaciones opacas de causa y efecto, que pueden hacer que la resolución de los conflictos sea problemática”⁷ (WEF, 2018).

Sin embargo, la intensificación del nacionalismo, ya sea el de Donald Trump⁸ en EEUU o el de Erdogan en Turquía, crea narrativas cuyos riesgos para la seguridad mundial hacen parecer los intereses de Google o Amazon anecdóticos e intrascendentes. Al mismo tiempo que el mundo se vuelve multipolar, ya sea por la falta de líderes o por su abundancia, algunos estados se repliegan sobre sí mismos y basan sus estrategias en concepciones religiosas o antropológicas. En palabras de Amin Maalouf, “la afirmación identitaria fuerte y frecuentemente agresiva constituye desde siempre un elemento esencial del discurso y de la concepción del mundo de fuerzas que siempre tienen el viento en popa; las de las revoluciones conservadoras (...)”⁹ (Maalouf, 2019).

El hombre económico y las expectativas racionales de los estudiosos de la economía clásica se transforman en un comportamiento estratégico no siempre guiado por la razón. La ingente cantidad de información y la falta de certeza sobre su calidad como elemento de toma de decisiones han hecho de los actos económicos y de sus repercusiones geopolíticas una fuente de vulnerabilidades. Cuando la información se dota de un carácter ofensivo, entonces nos hallamos ante una verdadera amenaza para la seguridad (Moinet, 2010). La crisis financiera de 2008 ilustra las consecuencias de la falta de información fiable y el uso interesado de la misma por actores económicos con gran poder de influencia, como las empresas de rating (Alamy, 2009).

La globalización como fenómeno ha tenido muchas consecuencias geopolíticas, muchas de ellas positivas, como el desarrollo económico de regiones antes deprimidas. Sin embargo, en este artículo nos centramos en la característica de interconexión que acompaña al fenómeno y que ha contribuido a extender los efectos de las vulnerabilidades y retos de seguridad de carácter económico, que hoy sobrepasan ampliamente los problemas de los mercados y del intercambio clásico de bienes y servicios. Los factores clásicos de producción (trabajo, renta y capital) son independientes geográficamente y se eligen en función de las ventajas que el territorio elegido ofrezca, incluido el ciberespacio.

La globalización ha propiciado la competición y concurrencia económica mundiales, sustituyendo de alguna forma el afán de conquista territorial como elemento de poder económico y como indicativo del este. En palabras de Eric Delbecque y Christian Harbulot (2016), “el imperio formal fundado en el control territorial deja paso a un imperio informal en el que el poder se expresa a través de la dependencia monetaria, financiera, comercial y energética”.

⁷ Traducción contextualizada de la autora del texto en inglés.

⁸ “*Make America great again*” - Slogan de Donald Trump en su carrera a las elecciones de 2016.

⁹ Traducción directa del francés de la autora.

La interconexión ha extendido la riqueza, pero, además de haber exacerbado las desigualdades, ha contribuido a la creación de una interdependencia geoestratégica sin precedentes, no solo por la presencia geográfica de las empresas internacionales y los efectos sobre las economías locales, sino también por la importancia de las rutas comerciales y las alteraciones y vulnerabilidades geopolíticas que éstas han provocado. Sirven como ejemplo los convulsos pulsos políticos entre Islandia y China por el control de Groenlandia, como elemento geográfico fundamental en la consecución de la ruta de la seda ártica (Pelaudeix, 2020).

El estado es menos fuerte en el doble contexto de la globalización y la regionalización, y la capacidad de coerción utilizada durante siglos ha dejado paso al poder de la influencia, de la manipulación de la información y del elemento económico en todas sus vertientes (STRANGE, 1996).

Con el fin de la guerra fría y de la política de bloques, lejos de encontrarnos en el mundo presagiado por Francis Fukuyama (1992), las rivalidades de los distintos actores en el tablero geopolítico se materializan en la preparación mediante los medios convencionales, nunca abandonados, y la búsqueda y obtención de otros de naturaleza híbrida.

Conviene aclarar la acepción de amenaza híbrida que se utiliza en este artículo. Ante la gran variedad de definiciones que han proliferado en los últimos años, se ha optado por utilizar la que maneja la Organización del Tratado del Atlántico Norte, por considerar que contempla todos los tipos no convencionales de amenazas a la seguridad. La OTAN define, pues, las amenazas híbridas como “aquellas que combinan medios militares y no militares, así como encubiertos y abiertos, incluida la desinformación, los ciberataques, la presión económica, el despliegue de grupos armados irregulares y el uso de fuerzas regulares. Los métodos híbridos se utilizan para desdibujar las líneas entre la guerra y la paz, e intentar sembrar dudas en las mentes de las poblaciones objetivo” (North Atlantic Treaty Organisation, 2020).

Híbrido significa heterogéneo, mixto, irregular, desnivelado... ¿Injusto? Si existe justicia en la guerra, *ius ad bellum*, los conflictos actuales carecen de ella¹⁰.

El mundo es hoy un sistema interconectado, en el que los aspectos económicos convierten el juego de poder y de hegemonía en un proceso de conflicto de naturaleza híbrida. A través de estos elementos de ataque y defensa económicos, los actores –estatales o no– se consagran a la búsqueda de cualquier tipo de ventaja con fines económicos, haciendo de estas armas renovados instrumentos de un tipo de guerra que muchos autores han considerado como global (HARBULOT, 2018).

Para Christian Harbulot (2018), “la guerra económica es la mayor expresión de las relaciones de fuerza de carácter no militar. Relaciones de naturaleza directa en tiempos de guerra e indirecta en tiempos de paz”. La guerra económica, materializada en guerra de monedas, de deuda soberana, de precio de los recursos, de control de rutas comerciales o

¹⁰ Según el concepto utilizado por la Sociedad de Naciones, la justicia de la guerra o *ius ad bellum* legitima a los estados a recurrir a la fuerza cuando su integridad territorial se halle menoscabada o se actúe en legítima defensa. El concepto, cuya traducción en español puede equivaler al de “causa justa” fue estudiado por Tomás de Aquino, que continuó los estudios de San Agustín.

de irrupciones tecnológicas que conectan la economía de todo el orbe, constituye la nueva expresión de *hard power*.¹¹

La guerra económica complementa hoy en día la fuerza militar y es más barata de instrumentar. Es por ello que la búsqueda de la seguridad económica constituye un elemento de poder y de resiliencia – una muestra nada desdeñable de la capacidad defensiva de un país.

En el ámbito de la guerra, la asimetría de los conflictos armados no es nueva. Las amenazas híbridas, sin embargo, sobrepasan el contexto de la lucha y la defensa, ya sea convencional o no convencional. Las guerras híbridas se dan en todos los ámbitos, son multiactorales, obedecen a principios morales difíciles de interpretar, cuando los contienen y, sobre todo, tienen una característica común: no finalizan con un acuerdo de paz. Los rifirrafes entre EEUU y la UE derivados de la posición en desventaja de la industria estadounidense de defensa con respecto a la europea, con motivo de la promoción de esta última a través del European Defence Fund, así lo demuestran¹².

El Foro Económico Mundial, en su informe de riesgos globales (WEF, 2018), expresa en su resumen ejecutivo la vulnerabilidad que supone esta transformación de las relaciones geopolíticas: “La humanidad sabe cómo mitigar amenazas convencionales que pueden ser aisladas y manejadas con análisis de riesgos también convencionales. Sin embargo, es mucho menos competente cuando se trata de peligros interconectados, como los económicos.”¹³

Asimismo, las amenazas geopolíticas potencialmente conducentes a un conflicto, motivadas por causas económicas, son hoy más difíciles de controlar a través de las instituciones multilaterales. La globalización ha traído consigo un menor grado de compromiso por parte de los países para con éstas, lo que conlleva un riesgo añadido al relevarlas de su poder para resolver disputas. Sirvan como ejemplo el abandono de los EE.UU. del Acuerdo de París y del Trans Pacific Partnership (TPP).

El renacimiento del proteccionismo pone a prueba la capacidad de estas instituciones para resolver las controversias comerciales y el riesgo de un impacto adverso a escala internacional de problemas no resueltos es cada vez mayor, debido al renacido recurso a las actuaciones unilaterales, entre otras, las relacionadas con las medidas contra el cambio climático, de gran calado económico (United Nations, 2020).

El comercio tradicionalmente ha beneficiado al conjunto de estados implicados en él y, sin embargo, a lo largo de la historia reciente, las expectativas de bajo crecimiento han inclinado a muchas potencias a practicar políticas aislacionistas. La confianza en una

¹¹ Según el concepto acuñado por Joseph Nye.

¹² El European Defence Fund (EDF) ha previsto poner a disposición de las industrias de capital europeo la cantidad de 13.000 millones de euros para la promoción de la industria europea de material de Defensa. El requisito para acceder a dichos fondos consiste en que las empresas concurrentes lo sean de la UE y su capital social también. Este extremo deja fuera a numerosas empresas participadas por EEUU y, por supuesto, interrumpe el tradicional negocio armamentístico de buena parte de Europa con los EEUU (European Commission, 2020).

¹³ Traducción libre de la autora del original en inglés.

situación de beneficio global se ha perdido, como ya lo hiciera en las economías posteriores a la crisis de 1929 (Galbraith, 2009).

Independientemente de las noticias aisladas de una posible distensión entre EE.UU. y China en la guerra comercial que se libra entre las dos potencias, la realidad es que desde el año 2008 las economías modernas han establecido más de 10.000 medidas proteccionistas y menos de 3500 liberalizadoras (Global Trade Alert Report, 2019), lo que demuestra hasta qué punto se busca en el cierre de las fronteras a la competencia la seguridad de una economía próspera. La crisis del COVID-19 es probable que exacerbe aún más esta tendencia proteccionista, al poner de manifiesto la vulnerabilidad de las cadenas de suministro.

Frente a la economía liberal propugnada por Adam Smith, en la que los mercados traducen los intereses nacionales en intercambios, en una suerte de manifestación de *soft power*, la vuelta al proteccionismo pretende de nuevo el anclaje del proceso productivo al territorio nacional.

Las respuestas como consecuencia de estas guerras comerciales son impredecibles, pues afectan no solo el comercio *per se* sino el conjunto de relaciones económicas de los países envueltos en ellas. Las posibilidades de contraataque de China a EE.UU. son numerosas y muchas de ellas desencadenarían una serie de efectos nefastos para el resto del sistema económico mundial.

China posee una gran cantidad de dólares en sus reservas de moneda y aún más en forma de deuda soberana estadounidense: US\$ 1,12 millones en bonos (Haro, 2019). Si decidiera utilizar una u otra para contraatacar en la guerra comercial que libra contra los EE.UU., las consecuencias directas e indirectas en el conjunto de los mercados serían catastróficas, principalmente para la propia China. Una venta de bonos conduciría inevitablemente a una depreciación del dólar, lo que a su vez encarecería las exportaciones estadounidenses. China, por tanto, vendería menos y los desajustes en su moneda no se harían esperar.

Como podemos apreciar, la guerra comercial que se libra entre los dos países que se disputan el poder hegemónico se mantiene en un frágil equilibrio de intereses mutuos, aunque no tiene visos de asentar el nuevo proteccionismo como sistema perdurable.

Como alerta el Foro Económico Mundial (WEF, 2018), en las guerras convencionales existen normas y protocolos que las hacen predecibles y que ralentizan la emergencia de las crisis. Sin embargo, los efectos de las guerras comerciales de nuestros días se desencadenan extremadamente rápido y las contramedidas pueden no ser transparentes ni proporcionales. Si volvemos al conflicto de intereses entre la UE y EE.UU. por la industria de Defensa, las medidas implementadas por los EE.UU., auspiciadas por la Organización Mundial de Comercio, han consistido, entre otras, en el bloqueo arancelario a la importación de vino, aceitunas y aceite, hasta alcanzar un total de 1500 productos de los países que conforman el consorcio Airbus, lo que puede suponer unas pérdidas de 700 millones de euros en el sector agrícola. (Villaécija, 2020).

Las “reglas de enfrentamiento” en los conflictos no convencionales no obedecen, insistimos, al código moral de las convencionales, entre otras razones por esa falta de transparencia tanto en los fines, las actividades hostiles como medios, así como en la atribución de su autoridad.

Por otro lado, la extraterritorialidad de la ley penal estadounidense, que permite su aplicación en territorios, *a priori*, sujetos a una ley penal propia, constituye un potenciador de riesgos y es mucho más difícil de gestionar que la aplicación convencional en los conflictos de la máxima *Inter arma enim silent leges*¹⁴. Recordemos el “Affaire Volkswagen” o “dieselgate” y sus consecuencias sobre la industria alemana (ÉCOLE DE GUERRE ÉCONOMIQUE, 2016).

En este sistema interconectado, en ocasiones invasivo, los problemas geoeconómicos no se limitan al comercio, las materias primas o cualquiera de los elementos que forman parte de la economía real. En el mundo económico financiero, se encuentran amenazas igualmente peligrosas para el equilibrio mundial, como muchos de los productos que la banca comercial ofrece a sus clientes o los vaivenes bursátiles basados en la pérdida o ganancia de confianza en los mercados. Ejemplos de este último fenómeno tenemos más que sobrados a raíz de la reciente crisis económica provocada por el COVID-19 (Flores, 2020).

La salud del sistema financiero mundial es preocupante. Lejos de haberse sanado tras la crisis de 2008, a pesar de las medidas de protección implementadas a través de la llamada “regulación macroprudencial” (OSINSKI, 2014), nuevos síntomas de enfermedades que no sabemos tratar se han hecho evidentes (Fondo Monetario Internacional, 2020), preludio de otra posible burbuja inmobiliaria internacional que ha quedado relegada a un segundo plano tras la irrupción del COVID-19.

2. Los fallos de mercado y el cambio climático

Otro aspecto fundamental que hace del factor económico un desencadenante de inestabilidades políticas es la disfunción más insalvable que trae consigo el propio sistema capitalista, lo que en términos económicos se conoce como “externalidad”. Una externalidad negativa es un efecto indeseable que conlleva la producción de un bien o servicio, un coste que no asume la empresa productora y que se traspa a un tercero. Pues bien, el mayor fallo de mercado¹⁵, el mayor coste social que provoca el capitalismo en su conjunto, es el cambio climático, cuyas consecuencias revierten en la sociedad alterándola profundamente y haciéndola aún más vulnerable al factor económico.

El cambio climático como potenciador por excelencia de riesgos tiene ya muchos brazos imbricados en la seguridad de las sociedades, pero todos ellos se pueden resumir en sus consecuencias presentes y futuras como factor de desestabilización, condensadas a su vez en la competencia generalizada por los recursos. Las consecuencias de la irrupción de un “cisne negro”, como es el COVID-19, parecen *a priori* aún más dramáticas.

Los problemas por el acceso al agua, ejemplo claro de recurso crítico, irán en aumento y se intensificarán, provocando desequilibrios a nivel microeconómico que podrán desencadenar conflictos de mucha mayor escala y amplitud. (MINISTERIO DE DEFENSA, 2018)

¹⁴ Dicho romano, cuyo significado es: “en las armas, las leyes se callan”, máxima que implica la búsqueda de una solución *ad hoc* acordada entre las partes.

¹⁵ Según el economista Nicholas Stern, quien fue jefe del banco Mundial, “las emisiones de gases de efecto invernadero son el mayor fallo de mercado que el mundo haya visto.” (GAS, 2007)

Los estudios que se han llevado a cabo sobre el coste que la adaptación al cambio climático puede indicar que las economías más desfavorecidas, con menos capacidad de adaptación debido a la falta de recursos en la actualidad, sufrirán en mucha mayor medida, lo que contribuirá a aumentar la brecha de las desigualdades entre regiones y los conflictos asociados a la misma. La lucha contra los efectos del COVID-19 podría relegar a un segundo plano las medidas contra el cambio climático, por tratarse de esfuerzos y concesiones de carácter económico que las economías no están en condiciones de primar (Chatam House, 2020).

Estos costes de adaptación, demorados o no temporalmente, no se limitarían a los reales sino que podrían trascender al mundo de las finanzas, debido a la enorme volatilidad que ofrecen las predicciones meteorológicas y su influencia en los mercados bursátiles. (IMF, 2019)

El cambio climático amenaza también por otros motivos la estabilidad geopolítica a través de sus consecuencias económicas y sociales. Los fenómenos meteorológicos exacerbados suponen un factor desencadenante de pobreza, que a su vez impulsa los movimientos masivos de personas como lo hiciera cualquier conflicto convencional. El efecto que estos movimientos migratorios puede tener tanto en las sociedades de acogida como en las de salida permanece aún indeterminado, a pesar de que los nuevos modelos económicos ya los contemplan como variables independientes.

Muchas de las sociedades occidentales envejecen de forma inexorable y los países del hemisferio sur envían su juventud y su masa laboral a cubrir los puestos de mano de obra poco cualificada, pero la creciente robotización del mercado laboral y la falta de control migratorio convierten esta suerte de solución en un grave problema para los países de acogida.

Por otro lado, la salida de los EEUU del Acuerdo de París de 2015, negociado durante la COP 21, a pesar de no haber supuesto la retirada de ningún otro país, deja a la lucha contra el cambio climático huérfana de padre. EEUU es hoy el poder hegemónico con los mayores recursos y habilidades para implementar medidas eficaces a nivel mundial. Este abandono de un instrumento clave de soft power, materializado en la influencia y el liderazgo de sus decisiones, puede poner en riesgo la eficacia de las medidas, ya de por sí poco concretas, para paliar el cambio climático.

En este juego geopolítico oligárquico China tiene ya el hard power que necesita y es el liderazgo de acciones de influencia a nivel global lo que podría situarla definitivamente por delante de EEUU¹⁶pero ignoramos cómo podría ser la hegemonía de China en un mundo que hasta ahora ha seguido el camino de los valores occidentales.

3. Los pecados del capitalismo

El cambio climático y sus ramificaciones no son el único subproducto del capitalismo que potencia los riesgos y amenazas para la seguridad.

¹⁶ La “National Defense Strategy” de 2019 de los EEUU sitúa la amenaza del gigante asiático por encima del terrorismo. China sigue siendo considerada por la estrategia como un “estado canalla”, pero su peligro se circunscribe esencialmente a la zona indo-pacífico. (DOD. DEFENSE, 2019)

A pesar de tratarse del único sistema económico que sobrevive reinventándose desde el nacimiento de las sociedades, el capitalismo del siglo XXI está profundamente enfermo en las primeras economías que lo adoptaron y muestra síntomas de cansancio en aquellas que tardaron algo más en abrazarlo. Como muestran los trabajos de Thomas Piketty (2019), la renta, factor de riqueza por antonomasia, vuelve a ser disputada a nivel global, con las consecuencias indeseables que ello conlleva.

China constituye un caso de libro; el país no deja de beneficiarse de un crecimiento sin freno y, como consecuencia de éste, de un aumento de su liquidez, que le sirve para acaparar deuda estadounidense y comprar tierras en África, tierras que deja fructificar para retroalimentar el crecimiento de su economía (OLIER E. , 2016). Los efectos de la inyección de capital en las naciones africanas empiezan ya a apreciarse de manera positiva, a través de las mejoras en infraestructuras y en salarios más elevados, pero las consecuencias que pueden acarrear las pérdidas de soberanía territorial y la sobreexplotación o explotación indebida de estas tierras son del todo impredecibles (Mead, 2020).

Como ocurre con muchas de las acciones del gigante chino, el mundo occidental se convierte en un mero observador desde la atalaya de su aparente superioridad moral; ni siquiera es un “convidado de piedra” en el nuevo festín africano. Esta suerte de neocolonialismo chino asusta al resto de países influyentes y constituye una vuelta al capitalismo improductivo, que no crea riqueza y que se creía superado (Mead, 2020).

Al mismo tiempo que China se vuelve terrateniente, muchas empresas deciden frenar sus inversiones productivas para comprar acciones en otras empresas y esperar enriquecerse con los dividendos y plusvalías que éstas les proporcionen. Esta actividad les garantiza otra fuente de riqueza improductiva que favorece a los poseedores del capital y menoscaba la fuerza de los asalariados, aumentando la brecha de las desigualdades y propiciando nuevas inestabilidades de origen económico. Según datos de la OCDE, el 41% del capital de las grandes empresas cotizadas está en manos de fondos de inversión (El país, 2020)

Es también Thomas Piketty (2019) quien en su obra *El capital en el siglo XXI* indica que el valor del capital crece de manera superior al crecimiento de la economía real, la producción y los ingresos. Este autor califica la dinámica desigualitaria del capital como “inexorable” y, de no tomarse medidas para modificar dicha dinámica, el calificativo no parece exagerado.

La distribución desigual sin precedentes en la economía moderna implica que el 27% de la riqueza mundial se halla en las manos del 1% de la población (World inequality database, 2019). Desgraciadamente, este fenómeno no ha hecho más que acrecentarse después de la crisis de 2008, diseminando desigualdad y tensiones sociales, pareja inseparable, a partes iguales.

Obsérvese que en las raíces de la desigualdad en el reparto de la riqueza se hallan múltiples fenómenos sociopolíticos de gran calado en materia de seguridad, como las mal llamadas “primaveras árabes” o los más recientes conflictos sociales creados por los “chalecos amarillos”. El impacto social en 2011 de un acto individual, como fue la quema “a lo bonzo” de Mohammed Bouzizi en una populosa ciudad de Túnez (Canalhistoria, 2019), se debió en gran medida al enorme descontento que en términos económicos sufrían, y aún sufren, los países que padecieron con posterioridad a Túnez revueltas más o menos violentas.

Pero los pecados del capitalismo no se detienen en los rendimientos de la tierra y la remuneración del capital. Las consecuencias de la crisis de 2008 y las previsiones cada vez más pesimistas sobre el enfriamiento de la economía y el advenimiento de una nueva crisis han propiciado una suerte de temor en los actores económicos, de manera que gran parte del ahorro sirve para constituir provisiones tanto en el sistema financiero como en las empresas privadas – desparas económicas para el periodo de “vacas flacas” que tarde o temprano sucede a un pico de recuperación y crecimiento.

Por la parte de los estados, endeudados ya hasta límites nunca alcanzados antes de la crisis, se evita cualquier forma de inversión real que implique el recurso de la deuda pública. Estados y actores privados económicos propician una nueva etapa de estancamiento del capitalismo, que se halla atrincherado a la espera de que la temida crisis muestre sus primeros signos sin instrumentar verdaderamente políticas que la eviten. Esta estrategia fabiana no hace más que retroalimentar los peligros de un sistema económico con demasiados fallos de mercado, independientemente de la crisis *a priori* coyuntural que supone la irrupción del COVID-19.

En este mundo globalizado en el que la inmediatez de la información y el consumo que se hace de ella tienen efectos críticos sobre la credibilidad de los estados, la deuda soberana constituye una debilidad de la que es mejor guardarse. Recordemos los ataques especulativos sufridos a partir de 2010 por los estados burlonamente llamados PIIGS¹⁷, que no solo llevaron aparejados ajustes restrictivos muy onerosos de implementar, sino la pérdida de credibilidad e imagen de los países del sur de Europa¹⁸.

Las crisis son cíclicas y, tarde o temprano, suceden. La vulnerabilidad de este mundo interconectado es tal hoy en día que no prepararse para ellas y anticiparlas de manera proactiva es poco menos que un suicidio geopolítico.

Lino Briguglio (2015) define la resiliencia de un estado como “la habilidad de una economía, inducida por la política pública para resistir esas conmociones y recuperarse de sus efectos”. Las “conmociones” a las que se refiere derivan de la simple exposición de las economías a los efectos externos de la apertura económica.

Los distintos tipos de capitalismo que operan en el mundo del siglo XXI, desde el capitalismo de estado chino, el neoliberal de los EE.UU., el nacionalista de Rusia hasta esa suerte de tecnocracia capitalista que se sienta en las altas esferas de la UE, enfocan y afrontan de formas divergentes las vulnerabilidades del sistema. Dependiendo de su fortaleza, convierten las amenazas en oportunidades y las fortalezas en debilidades para los estados de la competencia.

En este punto es necesario recordar que el capitalismo se reinventa desde el siglo XVI a través de los conflictos bélicos. Las dos guerras mundiales tuvieron una importancia crucial en la reducción de las desigualdades previas a las mismas. Sirvieron, de alguna manera, para re sincronizar las sociedades (PIKETTY, 2019). El nuevo capitalismo que forzosamente debe

¹⁷ Los PIIGS, acrónimo inventado *ad hoc*, estaban formados por Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España.

¹⁸ En el año 2012 España llegó a vender el bono a diez años, rozando la categoría de bono basura, a un interés del 7%.

nacer de los problemas de nuestros días tendrá que ser capaz de sobreponerse a la naturaleza hostil y bélica que le es intrínseca.

4. La economía como arma

Así, pues, la economía es una poderosísima arma geopolítica. Podemos defendernos a través de ella o atacar con los instrumentos que pone a nuestra disposición, que son múltiples y variados pero que, en cualquier caso, suponen una amenaza a la seguridad en todos sus ámbitos.

La seguridad centrada en el ser humano como evolución última del concepto de seguridad contempla otro tipo de vulnerabilidades capaces de perturbarla, como el ámbito alimentario, de sanidad, medioambiental, personal, político o comunitario. El aspecto económico, sin embargo, afecta de forma transversal a todos ellos.

La economía como arma de ataque es un elemento de *smart power* destinado a utilizar el mercado para lograr los intereses nacionales “a través del uso de medidas cuyo efecto primario es debilitar la economía de otro Estado”¹⁹.

El nacimiento de los “estados clientes” al hilo de la supremacía americana permitió ya después de la II Guerra Mundial un control mucho más eficaz que el poder militar. El propio “Plan Marshall”²⁰ constituye un ejemplo notable de la instrumentalización de la economía como elemento de poder.

En nuestros días, esta idea de clientelismo es manejada por la “Business Roundtable”, *lobby* que reúne a los 200 grupos norteamericanos más poderosos y cuyo objetivo es modificar las reglas del comercio mundial para adaptarlas convenientemente a los intereses de dichos grupos (Harbulot & Delbeque, 2016).

Llegados a este punto, es necesario establecer una distinción entre economía de la defensa o de la guerra y defensa económica, para poder analizar la instrumentalización de la economía en los conflictos y los efectos del arma económica sobre la seguridad.

La economía de la defensa o economía de la guerra, en su sentido más restringido, es el conjunto de medios específicos utilizados para hacer frente a un conflicto bélico, incluidos los de ataque al enemigo con la intención de neutralizarlo²¹. Es decir, el uso de los medios económicos, entre otros tantos, como puedan ser los materiales o personales.

Por otro lado, entendemos como defensa económica o economía en la guerra a “la rama de la política de defensa que tiene por finalidad contrarrestar las vulnerabilidades de

¹⁹ Definición que del término “Economic warfare” realiza el Oxford English Dictionary (OED, 2019)

²⁰ El “European Recovery programme”, más conocido como Plan Marshall, fue implementado por los EE.UU. en 1948 y puso a disposición de la Europa post II Guerra Mundial 14000 millones de dólares de la época.

²¹ Ángel Viñas observa una doble distinción de la economía de la defensa que no solo incluye la especificada en el texto, sino también “las repercusiones económicas del mantenimiento de un dispositivo militar permanente, en acelerado proceso de innovación y renovación tecnológicas, que origina una apelación cambiante, pero intensa, de la base industrial del país” (VIÑAS, 1984)

la economía nacional ante crisis o anomalías en la medida en que de ellas se desprendan repercusiones negativas sobre la capacidad de mantener un nivel adecuado de disuasión” (VIÑAS, 1984).

Dicho de otro modo, la economía de la defensa constituiría el uso tradicional de la guerra económica, como arma de apoyo en cualquier tipo de conflicto armado mientras que la defensa económica la utilizaría como instrumento para prevenirlos y asegurar con ello un nivel de seguridad nacional adecuado.

Del primer uso hay pruebas más que evidentes a lo largo de la historia y algunas de ellas ya han sido referidas en este texto. Se trataría de cualquier uso del componente económico para debilitar a un oponente declarado, desde bombardeos estratégicos de recursos hasta el corte de líneas de suministro. Es en el segundo uso de la economía, como arma de defensa económica, en el que encontramos las líneas maestras del *economic warfare* o guerra económica de nuestros días.

Dentro de estos instrumentos de carácter económico puestos al uso de la disuasión moderna que, tras el fin de la guerra fría, tiene tanto elementos propios del *hard power*, puramente militares, como del *soft power*, podemos distinguir entre armas ofensivas y armas defensivas, en el entendimiento de que ambas sirven para proteger la seguridad humana a través de distintos enfoques.

La lista de armas ofensivas es extensa. Al servicio del ataque que podríamos considerar preventivo, tenemos embargos o bloqueos comerciales, restricciones financieras²² y cualquier tipo de medio conducente a provocar la asfixia económica del oponente. Todas estas medidas que no implican uso explícito de la fuerza, sin embargo, no enmascaran una relación antagónica entre estados que roza peligrosamente el enfrentamiento armado.

Sin embargo, hay medidas ofensivas de defensa económica de naturaleza más sutil pero igualmente eficaces en cuanto a proyección del poder disuasorio se refiere. El control de recursos críticos, sin ir más lejos, constituye un arma geoeconómica de primer orden, desde el momento en que dicho control implica la exigencia de una cierta pleitesía más o menos tácita.

China y Rusia poseen el dominio de las tierras raras, esenciales para casi cualquier tipo de producción altamente tecnológica, desde telefonía móvil hasta turbinas o vehículos híbridos, lo que dota a estos países de un poder estratégico sin precedentes, maximizado por el hecho de que EEUU carece de ellas (OLIER, 2016).

Conflictos actuales con tendencia al enquistamiento, como el que sufre Yemen, no están faltos de ataques económicos de consecuencias nefastas. Arabia Saudí actúa desde hace tiempo contra el estado de los hutíes con armas económicas bien conocidas y transparentes, como el embargo comercial, que compagina con otras disfrazadas de ayuda a la resolución del propio conflicto y de efectos menos inmediatos pero devastadores, como la impresión de billetes de curso legal, cuyo resultado es una hiperinflación galopante y el hundimiento de la moneda yemení (HUMANITARIAN FORESIGHT THINK TANK, 2017).

²² Un ejemplo de sanción financiera reciente es la prohibición de las transferencias financieras hacia y desde Irán, establecida por resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (Tesoro.es, 2019)

Las propias disrupciones tecnológicas constituyen, por la ventaja comparativa inicial o sorpresiva que ofrecen al país que las proyecta en la sociedad, un arma ofensiva de primer orden, en tanto elementos que provocan cambios de orden económico a los que es imprescindible adaptarse.

La compra de deuda soberana también es un arma de defensa y ofensa económica y una proyección de poder ejercido sobre el centro de gravedad de la economía de los estados, que no es otro que su forma de financiar el estado del bienestar. China es maestra en el uso de este instrumento de *smart power*, que bien puede ser la manera de poner a buen recaudo el excedente de riqueza o, por el contrario, suponer una moderna forma de fidelización geopolítica, al estilo de los estados-cliente antes mencionados. O pudiera ser que China simplemente se defendiera del poder hegemónico de EE.UU. y de las vulnerabilidades comerciales de que es objeto.

Las monarquías árabes también juegan con los fondos soberanos, bien a través de capital enteramente estatal, bien con el uso de una entidad privada asociada al estado que lo haga por ellas (CincoDias, 2020).

Durante la reciente crisis, es bien sabido que este tipo de fondos penetró en los mercados de deuda aprovechando la necesidad imperiosa de financiación de la mayoría de las economías occidentales. Sin embargo, es quizá menos popular la compra de acciones en compañías de carácter estratégico. En casi todas las economías no protegidas por algún sistema de supervisión existen casos de movimientos accionariales en empresas de defensa que han sentado en el consejo de administración, órgano de decisión por excelencia, a la personificación del riesgo²³.

5. La era de la información y la inteligencia económica

La información crea y destruye la riqueza. La “infobesidad” como sobredosis de información convierte el conocimiento de los hechos en inutilizables, porque no es posible establecer la fiabilidad ni procedencia de los mismos ni utilizarlos con la rapidez que exige el mundo interconectado (DELBEQUE, 2019).

Para convertir a la información en utensilio es indispensable la capacidad de selección de aquella que sea pertinente para la toma de decisiones, no ya en el corto plazo al que obliga la persistencia incesante de su flujo, sino en el que conlleva la evolución de una estrategia estatal bien planificada en el tiempo. Aquella que nos diga qué lugar queremos ocupar y cómo pensamos llegar a él y mantenernos. Un sistema de inteligencia económica obedece pues, en primera instancia, a una estrategia de seguridad en el largo plazo, implementada por el Estado.

El llamado “enfoque integral” de la seguridad, que aúna actores estatales y no estatales y ámbitos variados que puedan afectar a la seguridad humana, obliga a la creación de nuevos instrumentos de detección temprana de amenazas, riesgos o desafíos para ella.

²³ Sirva como ejemplo la participación del fondo soberano de reserva del sultanato de Omán en la empresa española “Escribano Mechanical & Engineering”, que posee un 32% de su capital social. (ELECONOMISTA.ES, 2020)

Si aceptamos el elemento económico como catalizador y posibilitador de múltiples amenazas híbridas a la seguridad, y parece claro que cada vez es más evidente su efecto multiplicador, es necesario implementar un sistema de inteligencia económica.

Existen múltiples definiciones de inteligencia económica, tantas como autores que se ocupan de su estudio y países que se sirven de ella. Sin embargo, el concepto que se traduce de este análisis de las vulnerabilidades en el terreno económico trasciende el mero aspecto empresarial al que se suele circunscribir y obliga a integrar a todos los actores de un estado, económicos o no, estatales o no, en un sistema que funcione de manera circular. La inteligencia económica emplea utensilios variados al servicio de la seguridad. En la tradición francesa, estos instrumentos son la vigilancia, la protección y la influencia (DELBEQUE, 2019).

La vigilancia, entendida como observación constante del entorno, se encarga de tratar la información, seleccionarla e interpretarla, de forma que sea útil como instrumento para la toma de decisiones, y distribuirla a quienes deban llevarlas a cabo. Para ello será necesario anticipar las “guerras de información” y observar la evolución de la post verdad en determinados campos relacionados con la seguridad, que puedan afectar a la misma a través de la pérdida de reputación. El uso de la vigilancia conduce a la conquista de mercados, productos o tecnologías nuevas y disruptivas, pero también a la creación de alianzas “coopetitivas²⁴” (DELBEQUE, 2019). La vigilancia del entorno lleva, asimismo, indefectiblemente a la prospección del futuro y a la detección de las amenazas en que pueden convertirse los aspectos críticos detectados en el presente.

La protección, por su lado, se centra en la detección de las prácticas ilegales más conocidas, como el espionaje o el sabotaje industrial, el blanqueamiento de capitales o la extorsión y la corrupción en las esferas de lo económico (DELBEQUE, 2019).

Por último, la influencia, entendida como la capacidad de convencer a través de la reputación y no como el elemento de manipulación con el que en demasiadas ocasiones se la asocia, trabaja para hacer atractiva la estrategia y la imagen y dotar de coherencia el resto de políticas públicas implementadas como garantía de seguridad humana. La influencia induce un cambio en las percepciones que afecta también al estatuto de poder que detenta un estado. Es por ello arte y parte en la estrategia del este (Portail de l'intelligence Économique, 2019). La influencia es esa “persuasión seductora” que configura una situación en la que los otros actores eligen las opciones que están de acuerdo a los intereses de quienes la ejercen (Eric DELBEQUE & Gérard PARDINI, 2008). Es, por tanto, el instrumento por excelencia de la diplomacia económica.

Aunque hay muchos países que cuentan con un sistema de inteligencia económica, el modelo francés, con una estructura centralizada en el Estado, contiene todos los elementos analizados. Sin embargo, se considera que su focalización en el mundo empresarial lo aleja en cierta medida de la función de seguridad por la que se aboga en este artículo.

²⁴ La “coopetición” es una mezcla entre cooperación y competición. Un ejemplo de la misma son los polos de competitividad, como Syllicon Valley, donde empresas que producen bienes complementarios o sustitutivos, se emplazan en una misma área, en la que también se benefician de las posibilidades logísticas que se crean alrededor de ellas.

6. El nuevo modelo de seguridad

El tratamiento de los diferentes ámbitos de la seguridad y su enorme trascendencia en el actual panorama de amenazas híbridas que encuadra el siglo XXI son objeto de múltiples estudios y trabajos de investigación.

En este artículo se ha pretendido mostrar, a grandes líneas, que el cambio en la configuración de los conflictos actuales y la interconexión provocada por la globalización han propiciado que el hecho económico merezca mención aparte como arma de ataque y, sobre todo, de defensa.

La visión realista en la teoría de las relaciones internacionales, enfoque elegido para el desarrollo de este artículo, que situaba al poder militar como paso obligado para la resolución de cualquier conflicto, ha dado paso a una visión integral de las amenazas a la seguridad que no puede obviar los riesgos asociados al arma económica.

Desde un punto de vista casi inconsciente, porque se trata de una tendencia mundial de la que nadie tiene la exclusiva propiedad, el capitalismo de nuestros días se radicaliza en sus modos de empleo y las consecuencias en las sociedades de los nuevos métodos de competencia nutren su capacidad como elemento generador de conflictos

La economía como arma de defensa y de ataque ha sido y será utilizada para proporcionar una situación primero de ventaja y, posteriormente, de poder. En definitiva, cualquier estado debería ser capaz de integrar en su estrategia de seguridad y desarrollar plenamente, sean cuales sean los objetivos de dicha estategia, un sistema de inteligencia económica como parte esencial de su política de seguridad.

7. Bibliografía

LIBROS:

- BRIGUGLIO, L.-B. Y. (2015). *Building the resilience of small states: a revised framework*. THE COMMONWEALTH.
- Christian HARBULOT & Eric DELBECQUE. (2016). *L'impuissance française: une idéologie?* UPPR.
- DELBECQUE, F. R. (2019). *Intelligence économique. La grammaire de la stratégie au XXIème siècle*. UPPR.
- Eric DELBECQUE & Gérard PARDINI (2008). *Les politiques d'intelligence économique*. PUF
- HARBULOT, C. (2013). *Estudio de la guerra económica y de las problemáticas relacionadas*. En I. E., *La inteligencia económica en un mundo globalizado* (págs. 67-102). Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría general técnica.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The end of history and the last man*. Penguin books.
- GALBRAITH, J. K. (2009). *The great crash 1929*. New York: Penguin Books.
- HARBULOT, C. (2018). *L'art de la guerre économique*. Collection Guerre de l'information.
- MAALOUF, A. (2019). *Le naufrage des civilisations*. Grasset & Frasquelle.

Guerra económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad (197- 215)

MINISTERIO DE DEFENSA. (2018). *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*.

MOINET, N. (2010). *Petite Histoire de l'intelligence économique*. Paris: L'Harmattan.

OLIER, E. (2016). *Los ejes del poder económico*. Pearson.

OLIER, E. (2016). Poder en internet. En E. Olier, *Los ejes del poder económico* (págs. 279-301). Madrid: Pearson.

OLIER, E. (2018). *La guerra económica global*. Tirant lo Blanch.

OSINSKI, S. H. (2014). *Políticas macroprudenciales y microprudenciales. Hacia la cohabitación*. IMF.

PIKETTY, T. (2019). *Le capital au XXIème siècle*. Éditions du seuil.

STRANGE, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*". Editorial Board.

ARTÍCULOS

ALAMY. (2009). *What went wrong?* The economist.

Alarcón, J. (2016). *Las guerras del opio*. OSI Intelligence. obtenido de secindef.org:
<https://secindef.org/las-guerras-del-opio/>

CincoDias. (02 de 05 de 2020). Obtenido de cincodias.elpais.com:
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2016/05/17/mercados/1463466090_644175.html

El país. (1 de 05 de 2020). Obtenido de elpaís.com:
https://elpais.com/economia/2019/10/18/actualidad/1571356422_431454.html

ÉCOLE DE GUERRE ÉCONOMIQUE. (2016). *Les Dessous de l'affaire Volkswagen*. Paris: École de Guerre économique.

FLORES, L. (02 de 05 de 2020). El Salto. Obtenido de elsaltodiario.com:
<https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/doctrina-shock-mercados-financieros-especulacion-crisis-climatica>

GAS, C. (15 del 11 de 2007). *El informe Stern sobre la economía del cambio climático*. Ecosistemas. Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente. Obtenido de <https://www.politicaexterior.com/articulos/libros-4/la-economia-del-cambio-climatico-el-informe-stern/>

Haro, J. L. (2019). *La deuda estadounidense es el arma secreta de China en la negociación comercial con Trump*. El economista.

HUMANITARIAN FORESIGHT THINK TANK. (2017). *Yemen six month economic analysis. Economic warfare and the humanitarian context*. Iris.

MEAD, N. V. (30 de 04 de 2020). The Guardian. Obtenido de theguardian.com:
<https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/31/china-in-africa-win-win-development-or-a-new-colonialism>

VELOSO, M. C. (16 del 03 de 2018). *Los países han fijado más de 10000 normas proteccionistas*

desde 2008. ABC.

VILLAÉCIJA, R. (02 de 05 de 2020). *Los aranceles de Trump amenazan a España: 400 millones en aceite y 300 en vino*. Obtenido de El Mundo:
<https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2019/10/03/5d95bf0621efa04e508b457f.html>

VIÑAS, Á. (1984). *Economía de la defensa: una propuesta reconceptualizadora*. Revista de estudios políticos (Nueva época).

World inequality database. (16 del 11 de 2019). *Le modele social europeen a-t-il resisté à la montée des inégalités?* Obtenido de

<https://wid.world/fr/le-modele-social-europeen-a-t-il-resiste-a-la-montee-des-inegalites/>

INFORMES

DOD. DEFENSE. (2019). Obtenido de
<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

European Commission. (06 de 05 de 2020). Obtenido de ec.europa.eu:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_1476

Fondo Monetario Internacional. (02 de 05 de 2020). Obtenido de imf.org:
<https://www.imf.org/es/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

Global Trade Alert Report. (2019). *Jaw Jaw not war war*. CPR PRESS.

IMF. (15 de 11 de 2019). Obtenido de
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/12/pdf/fd1209s.pdf>

OED. (17 de 11 de 2019). Obtenido de <https://www.oed.com/>

Pelaudeix, C. (6 de 05 de 2020). European Union Institute for Security Studies. Obtenido de iss.europa.eu:
<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2013%20Arctic.pdf>

Portail de l'intelligence Économique. (15 de noviembre de 2019). Obtenido de <https://portail-ie.fr/resource/glossary/40/influence>

Tesoro.es. (17 del 11 de 2019). Obtenido de
http://www.tesoro.es/sites/default/files/nota_explicativa_del_regimen_de_sancciones_financieras_a_iran.pdf

United Nations. (04 de 05 de 2020). Obtenido de un.org:
<https://www.un.org/press/en/2018/ga12071.doc.htm>

WEF. (2018). *The global risks report 2018*. wef.

OTROS

Canalhistoria. (16 del 11 de 2019). Obtenido de <https://canalhistoria.es/blog/2011-la->

Guerra económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad (197- 215)

primavera-arabe/

Chatam House. (16 de 04 de 2020). *Obtenido de chatamhouse.org:*

<https://www.chathamhouse.org/file/webinar-global-economy-after-covid-19#>

George Clemenceau et Jules Ferry. (07 de 01 de 2012). *La politique coloniale: Clemenceau contre Ferry. Discours prononcés à la Chambre des Députés en Juillet 1885.*

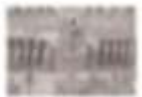
Magellan & Cie. Obtenido de <http://blog.ac-versailles.fr/motamot/index.php/post/20/04/2017/CI%C3%A9menceau-%3A-Un-discours-contre-la-colonisation>

ELECONOMISTA.ES. (27 de ENERO de 2020). *Obtenido de*

<https://empesite.eleconomista.es/MECANIZADOS-ESCRIBANO.html>

North Atlantic Treaty Organisation. (06 de 05 de 2020). *Obtenido de NATO.int:*

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe en un mundo en transición:
actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas

Edición a cargo de Andrés Serbin, Carolina Silva Pedrosa
y Andrei Serbin Post

Colaboradores:

Luis Fernando Ayerbe, Carola Ramon-Berjano, Anna Ayuso, Jorge Heine,
Hari Sethasayee, Leyde E. Rodríguez Hernández, Ariel González Lavaggi,
Jaime Baeza Foaer, John Griffiths Spielman, Nikolai Doboosraviv,
Victor Jelitetz, Guilherme Casarões, Marcela Franzoni,
Tomás González Berge, Carolina Cepeda, Alan Fairlie Reinoso,
Cian Luca Gardini, Vladimir Rovinski, Gilberto Rodríguez,
Lincoln Bizzozzo y Omar Eveleny Pérez Villanueva

EDICIÓN ANIVERSARIO - VOLUMEN DOBLE

49-50

ENERO-JUNIO / JULIO-DICIEMBRE 2019 / AÑO 24

YA ESTÁ DISPONIBLE EL NUEVO NÚMERO DE
PENSAMIENTO PROPIO:

**América Latina y el Caribe en un
Mundo en Transición:
Actores Extrarregionales y
Estrategias Latinoamericanas**

cries

El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa¹

Comparative analysis of the Spanish and Russian Defense Diplomacy

Arina A. Andreeva²

Resumen: La idea principal del artículo se centra en el análisis del concepto de la Diplomacia de Defensa. Como punto de partida fue elegida la versión española, la que se compara con las políticas exteriores rusas en el ámbito de la defensa internacional. Se hace hincapié en que la adopción de una versión global sobre los agentes que interactúan en los problemas de la seguridad, incorporación del Ministerio de Defensa en la acción exterior del Estado, hoy en día responde eficazmente a las demandas del ambiente internacional. Rusia, carente *de jure* del plan de la Diplomacia de Defensa, y tomando en consideración de que en 2020 vencen todas sus estrategias esenciales de la política exterior y de defensa, está en el momento de redefinir sus métodos y enfoques. La presente investigación pretende arrojar algo de luz sobre las modalidades de la Diplomacia de Defensa existentes, y sobre el por qué es tan importante la elaboración de dicho concepto nacional.

Palabras clave: Diplomacia de Defensa, seguridad, Fuerzas Armadas, política exterior, imagen en la arena internacional, España, Rusia.

Abstract: This article focuses on the analysis of the concept of Defense Diplomacy. The Spanish version was chosen as a starting point, and is compared with the Russian foreign policies in the field of international defense. It is emphasized that the adoption of a global version about the agents that interact in security problems, incorporating the Ministry of Defense into the State's foreign action, nowadays responds effectively to the demands of the international environment. Russia fails to have a *de jure* Defense Diplomacy plan, and taking into account that in 2020 all its essential foreign and defense policy strategies expire, it is time to redefine its methods and approaches. This research aims to shed some light on the modalities of the existing Defense Diplomacies and on why the formulation of such a national concept is so important.

Key words: Defense Diplomacy, security, Military Forces, foreign policy, image in international arena, Spain, Russia.

¹ Recibido 06/02/20 – Aceptado 23/06/20

² Profesora titular, Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos, Facultad de Economía, Cátedra de Estudios Iberoamericanos, Moscú, Rusia. Investigadora Senior, Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia, Centro de Estudios Ibéricos, Moscú, Rusia. andreeva_aa@pffur.ru

1. Introducción

Al finalizar la Guerra Fría (1946-1988) y con la disolución del pacto de Varsovia (1991) por un momento pareció que la lucha entre los dos grandes bloques, con los centros en Moscú y Washington, desapareció. Debía empezar la época marcada por la cooperación en pos de la paz universal sin rivalidades. Las grandes potencias mundiales, junto con las potencias regionales, tenían que sumarse a la causa noble para garantizar la estabilidad del sistema internacional y hacer frente a los problemas globales que se avecinaban. En esa época se cristalizó la percepción de cuál sistema socio-económico ganó “la batalla” y de cuáles ideales, a partir de entonces, hacían falta alcanzar. (Fukuyama, 1989). Para lograr esos “modelos perfectos”, la política exterior de los Estados, que se articula a través de los corpus diplomáticos, tenía que adaptarse a los nuevos tiempos, a sus demandas y al nuevo orden mundial.

También es cierto que los años 90 del siglo pasado no fueron de los tranquilos. Al contrario, ninguna década había visto el despliegue de tantas operaciones de paz a escala global hasta el momento. Y esas misiones tampoco eran típicas: los conflictos en Centroamérica³ y en los Balcanes⁴ no se desarrollaban según el escenario clásico. Es decir, no fueron conflictos originados por las tensiones interestatales. Sus causas estaban intrínsecamente ligadas a los choques socio-económicos y problemas institucionales estructurales internos. Las Fuerzas Armadas (FAS) internacionales que estaban involucradas en dichas misiones se vieron obligadas a aprender nuevas “estrategias”, por así llamarlas, como son la negociación, la cooperación con instituciones y actores civiles y, además, la reconstrucción post conflicto.

Como un acontecimiento de fondo, se abrían en progresión las agregadurías militares en las misiones diplomáticas en el extranjero. A simple vista, uno puede llegar a la conclusión lógica de que los Ministerios de Defensa hace treinta años diversificaron sus campos de acción con las tareas más propias del “poder blando” (en el sentido de cooperación y construcción de los lazos de confianza). Pero la historia es algo más compleja e intrincada, y nos obliga a introducir matices. La verdad es que el primer intercambio de los consejeros de guerra sucedió entre Francia y Rusia en el siglo XIX. Y el empeño de las FAS de apaciguar los enfrentamientos tampoco es nuevo. Respecto al tema, Félix Sanz Roldán (2000: 519) escribe que “el empuje de los medios militares para evitar que se produzcan conflictos, o para darles solución en los momentos iniciales de su desarrollo, se ha aplicado durante toda la historia”.

Lo destacado (y pionero) de los años 1990 resultó ser la incorporación del aspecto militar en la política exterior del Estado. Sucedió el hecho por primera vez en el Reino Unido en 1998 (*The Strategic Defense Review White Paper*, 1998), lo que no es casual dada la larga y sofisticada trayectoria diplomática que ha experimentado este país en el transcurso del tiempo (Cosialls Ubach, 2016:25). La Diplomacia de Defensa británica contenía una variada serie de actividades preparadas para el Ministerio de Defensa y orientada a la prevención de conflictos, solución de crisis (inclusive en el momento de su desarrollo), prevención de la

³ Misiones de paz de la Organización de Naciones Unidas en América Central (1989-1991), en Haití (1990-1991), en Salvador (1991-1996) y en Guatemala (1995-2003).

⁴ Operaciones de la OTAN a partir de 1992.

proliferación del armamento de destrucción masiva (ADM), cooperación antiterrorista, cooperación para tratar los temas de seguridad energética, cooperación para tratar las amenazas difíciles de predecir en el futuro, fortalecimiento de las medidas de confianza entre los aliados y socios, desarrollo de la metodología universal para evaluar el entorno estratégico y maneras de reacción a sus cambios, respaldo político a las operaciones colectivas en el presente y en el futuro (Tuzhikov y Pavlov, 2016:70).

Cuatro años más tarde, un documento parecido fue desarrollado por Francia (*Doctrine interarmées sur la prévention. Prévention des crises et diplomatie de défense*, 2002). Según Ignacio Azuara Blanco (2009: 81), los propósitos de ambas diplomacias se centraban en “disipar la hostilidad, fomentar la confianza y asegurar el control democrático de las FAS”. Salvo una excepción, que “a diferencia de las “magnánimas” intenciones de la diplomacia de defensa británica, en Francia no se ocultaba que la suya se enfoca a desarrollar una capacidad de influencia sobre el ambiente internacional” (*Ibid.*, p. 82).

Con base en las ideas introducidas en los apartados anteriores, se puede añadir que la Diplomacia de Defensa, al unirse a la Política exterior del Estado, se ha visto transformada en el “poder inteligente”, explicado por Suzanne Nossel (2004) como “el empeño de fortalecer los intereses (nacionales) a través de la red estable de aliados, instituciones y normas”. Una vez más hay que reiterar que estos empeños y aspiraciones no son nuevos; la calidad distintiva entre el presente y el pasado se halla en creación del sistema coordinado entre distintos ministerios y agentes, por lo que el resultado de su trabajo debe tener el mayor impacto.

2. La finalidad y la estrategia metodológica del artículo.

El objetivo central del artículo es demostrar que la ejecución práctica de la Diplomacia de Defensa, al igual que la ejecución de la diplomacia clásica, puede contribuir a la seguridad internacional, al fortalecimiento del diálogo político y a la imagen positiva del país. Ante una falta de la teoría desarrollada y asentada sobre el concepto en cuestión, y con escasas publicaciones analíticas, también se pretenderá demostrar su valor para la Teoría de Relaciones Internacionales. Como la categoría de “poder” desempeña un rol central para caracterizar las relaciones entre los Estados (diferenciando su articulación en la versión “dura”, coerción, y “blanda”, persuasión), la hipótesis consiste en que la Diplomacia de Defensa puede ubicarse entre estos dos extremos y simbolizar el desarrollo de otro tipo de poder: el “poder inteligente”. En otras palabras, el “poder blando, ejecutado clásicamente a través del atractivo de la cultura, la imagen y la confianza que goza un país en la arena internacional, y cuya promoción siempre ha estado ligada al trabajo de los corpus diplomáticos, con el desarrollo de la Diplomacia de Defensa, pasa también a las manos de las FAS. Su profesionalidad, la lealtad a los compromisos, y los valores estatales que protegen y por los que velan pueden ayudar a entrelazar las relaciones de confianza entre Ministerios de Defensa de distintos países. Por otra parte, la naturaleza de las FAS se describe por los métodos de acción rígidas, lo que les convierte también en el titular del poder duro.

En el marco de la hipótesis, y dados los obstáculos que ha enfrentado la política exterior rusa, especialmente con la defunción de la imagen negativa, resulta interesante comparar los recursos de los que dispone y los métodos que emplea un país, que se enfrenta a las

ofensivas de desacreditación (Rusia), con los recursos y métodos de otro Estado, que ya había hecho frente a los problemas parecidos (España). Asimismo, el artículo en su análisis solo se centrará en el recurso de la Diplomacia de Defensa llevado a cabo por España y por Rusia.

Para cumplir con los propósitos planteados, en primer lugar, se recurrirá a los documentos constituyentes (El Plan de Diplomacia de Defensa de España de 2011) y, a falta de su análogo ruso, a los documentos por los que se rige la política exterior rusa (la mayoría fue elaborada entre 2014 y 2016). El Plan español será trazado en varios apartados temáticos y se pretenderá buscar sus análogos rusos. En ambos casos, serán igualmente utilizados los datos proporcionados por los Ministerios de Defensa, los Ministerios Exterior y las ramas de ejército (terrestre, naval, aéreo y de emergencias) y los portales sobre actas del derecho internacional. En el anexo se publicarán tablas para mostrar en qué aspectos de defensa los países cooperan y qué zonas geográficas son más prioritarias para estos países.

3. La realización de la Diplomacia de Defensa en España.

España estuvo entre las filas de aquellos países que, antes de redactar su Diplomacia de Defensa, habían practicado muchas formas de ella, como son: ayudas militares, consultas en asuntos de seguridad y defensa, asistencia a reformas del sector de seguridad y procesos democráticos, preparación de especialistas militares, contribución durante catástrofes humanitarias y desastres naturales, etc. Siguiendo el ejemplo de otros Estados, el Plan de Diplomacia de Defensa español fue elaborado en 2011. Su contenido se puede estructurar en cuatro grupos: reuniones de los delegados especiales de ministerios, misiones de paz, formación y ejercicios conjuntos, y tecnologías de la defensa compartidas.

En el primer grupo entran reuniones de alto nivel, actividades de agregados militares, participación en marchas militares, exposiciones, ferias, etc., trabajo de comisiones mixtas (al cabo de las cuales se firma tratados de cooperación militar) y grupos de expertos. En otras palabras, son acciones para fomentar la imagen pública y la presencia de España en el extranjero. En el “Anexo 1” se aporta la estadística de tratados en materia de seguridad firmados por España con otros países, que abarca ámbitos de muy distinta índole, como desde convenios militares hasta acuerdos de protección civil.

El segundo grupo, misiones de paz, está estrechamente relacionado con el tercero (formación y ejercicios conjuntos). Cabe destacar que dichas operaciones se llevan a cabo aparte de los compromisos de seguridad colectiva asumidos por España ante la Organización del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (EU) o la Organización de Naciones Unidas (ONU), y suponen más iniciativa y rendimiento para España, ya que todas ellas se correlacionan con la zona prioritaria para la seguridad del país, que es África. Esta es la única “región de caos”, frente a las zonas estables del norte, este y oeste, con la que España tiene fronteras físicas. Las amenazas aquí emanan de la inmigración masiva ilegal, del terrorismo yihadista y del narcotráfico (Misiones en el exterior, 2020). Para combatir estos desafíos hace falta tener de socios Estados fuertes con el sector de seguridad sólido. Pero, por desgracia, muchos de los países africanos son deficientes en dicha materia. Es por eso que junto

a las operaciones en la zona (en el Golfo de Guinea⁵ o en el marco del programa de Seguridad Cooperativa con Mauritania, Senegal y Túnez⁶) se aplica el denominado “plan de reforma del sector de seguridad”. Dicha reforma tiene como el objetivo la modernización de las Fuerzas Armadas para que estas puedan ejercer sus funciones con más calidad. Esto se traduce o bien en su entrenamiento o bien en transformaciones institucionales, como es la creación de nuevas estructuras específicas o el perfeccionamiento de la normativa jurídica. Y es aquí cuando estas metas se combinan con las actividades del grupo tres (formación).

Continuando la línea de pensamiento del párrafo anterior, cabe añadir que si bien la formación en el marco de los programas de Seguridad Cooperativa está destinada a un país concreto y se realiza a través de los convenios específicos, firmados previamente en las comisiones mixtas, la política de formación de los militares extranjeros, como tal, está ausente de estos tratados y se realiza en el territorio español. El idioma de trabajo, por supuesto, es el castellano y, como es lógico, la mayoría de los alistados son de los países del habla hispana. Es más, el Instituto Cervantes también desempeña función de la entidad colaboradora al ofrecer los cursos de español gratis para los militares en los países donde tiene sus sucursales (Moliner González, 2016:86).

La formación de los militares extranjeros persigue un triple objetivo. El primero no es nada sofisticado: consiste en dar a conocer la experiencia española sobre cómo actuar en situaciones de crisis, el funcionamiento de las estructuras de seguridad y de la defensa. Aparte están los cursos de la cuarta rama del ejército, Unidad Militar de Emergencias (UME), sobre artefactos explosivos, catástrofes y desastres naturales. También existen programas para los altos cargos militares⁷ (Bartolomé). El segundo objetivo es el que va de la mano de una manera natural: es el contacto personal entre los militares, posibilidad de conocer la cultura de otros países, las diferencias valorativas (si es que existen), tejer lazos de amistad. Y el tercer objetivo empuja la colaboración en el ámbito de la industria militar al informar de los avances tecnológicos españoles en este sector.

El cuarto y último grupo, representado por la industria militar, por un lado, tal y como lo justamente apunta Ignacio Azuara (2009), con toda la lógica de la palabra “diplomacia”,

⁵ El programa de vigilancia en el Golfo de Guinea empezó en 2014 y supone el control del territorio marítimo por las fuerzas españolas para promover la seguridad. Las amenazas aquí la representan terroristas y grupos criminales organizados que se dedican a la piratería, narcotráfico y tráfico de personas. Otra actividad de las FAS está relacionada con los ejercicios conjuntos con los países de la región, tales como Angola, Mauritania, Gabón, Ghana, Senegal, Camerún, Cabo Verde o Costa de Marfil, con el objetivo de formar cuerpos nacionales que puedan controlar efectivamente sus respectivas zonas marítimas.

⁶ El tratado de seguridad colectiva con Mauritania, firmado en 2015, se centró en el adiestramiento y en la ayuda técnica. El plan de ejercicios conjuntos con las FAS senegaleses (2014) contenía formación en lucha cuerpo a cuerpo, contra terroristas, así como en la búsqueda y rescate y en la reconstrucción de infraestructuras. El adiestramiento en el caso de Túnez (2016) se llevó a cabo en seis áreas: reconocimiento táctico, combate en desierto, artefactos explosivos artificiales, operaciones especiales, vigilancia marítima y servicio militar de sanidad. Después de 2017 no hay constancia de datos sobre los ejercicios conjuntos con dichos países, por lo que se puede deducir que los tratados de seguridad cooperativa han concluido.

⁷ Desde 2007 cada año se lleva a cabo un curso para los militares afganos en temas de estrategia, normativa jurídica, industria militar española y vías del desarrollo de la política de defensa nacional. Según los datos de 2016, a esos cursos también asisten representantes de la zona del Océano Pacífico, Norte de África, Oriente Próximo e Iberoamérica.

no puede considerarse parte del concepto del estudio del artículo presente. A simple vista, entendemos por la diplomacia las actividades de negociación, de buena fe, con el objetivo de promover la imagen del país en la arena internacional y, por consiguiente, adquirir más poder e influencia en la toma de decisiones en asuntos mundiales (o regionales). La industria militar tiende más a ubicarse en el área del comercio. No obstante, el ejercicio de las actividades anteriores tiene el impacto directo en el desarrollo de colaboración armamentística. Los acuerdos de la Seguridad Cooperativa pueden suponer la ayuda técnica. Asimismo, presentar las posibilidades y novedades tecnológicas de defensa españoles forma parte de los cursos de enseñanza militar. Es más, respecto al potencial de cooperación en materia de defensa para cobrar más importancia como actor planetario, Andrey Gubin citando a Richard Bitzinger (2016: 66), escribe lo siguiente:

Se considera tradicionalmente que las exportaciones del armamento con más frecuencia se utilizan como herramienta para lograr los objetivos estratégicos militares. Es decir, fortalecer relaciones de socios, apoyar a los aliados, incrementar el grado de interacción entre las fuerzas armadas de distintos países. Al mismo tiempo, el suministro de materiales militares pueden considerarse un instrumento eficaz para demostrar el avalo geopolítico, incluso, garantizar la seguridad del Estado-beneficiario.

En España, habitualmente, todos los tratados de producción y tecnologías militares se firman aparte (ver el Anexo 1). El Ministerio de Defensa (la Secretaría General de Política de Defensa) en ese caso representa un eslabón entre la Dirección General de Armamento y Material, por un lado, y el “mercado internacional”, por el otro, reservando para sí la función reguladora. Según los datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España, a partir del año 2011, cuando fue adoptado el Plan de Diplomacia de Defensa, las ventas de los materiales militares y de doble uso se duplicaron⁸. Los principales consumidores de estos materiales fueron los países con los que España desarrolla proyectos comunes en dicho ámbito: Italia, Francia, Alemania y el Reino Unido. Los estados de la UE y la OTAN representan más del 75% del mercado, los países-consumidores más grandes que no pertenecen a estas organizaciones fueron Arabia Saudí, Turquía y Singapur (Exportaciones españolas de material de defensa, 2019).

4. El caso ruso.

La política exterior rusa se rige sobre la base de seis documentos principales: el Concepto del desarrollo socio-económico a largo plazo (2008-2020), la Estrategia de la seguridad nacional (2015), la Doctrina Militar (2014), el Concepto de la política exterior (2016), la Doctrina Naval (2015), la Estrategia del desarrollo de la zona Ártica (2014-2020). *De jure* la Diplomacia de Defensa no figura entre los tipos de la diplomacia reconocidos y aplicados por dichos

⁸ La cifra máxima antes de 2011 alcanzó algo menos de 1,5 millones de euros, mientras que después de esa fecha, la cifra de las ventas más bajas no igualó este nivel, y en 2013 el valor de las exportaciones llegó a casi 4 millones de euros.

conceptos, doctrinas y estrategias⁹. Esto nos lanza atrás en el sentido, cuando en un país dado sí que existen las prácticas propias al concepto en cuestión, pero las iniciativas se encuentran aisladas y carecen de la visión general incorporada en la acción exterior. Además, hasta la fecha de hoy en Rusia solo ha habido un estudio acerca del tema, una mesa redonda organizada en 2016 por la Universidad Estatal de San Petersburgo. Apoyándose en las reflexiones de Alexei Podberezkin (2016: 16), podemos decir que tal vez eso se debe a que la sociedad rusa en su mayoría (tanto las élites, como los investigadores y los ciudadanos) todavía asocia a la diplomacia con el concepto tradicional, considerada esta como herramienta política contrapuesta a la acción militar, en el sentido de que los objetivos políticos se logran gracias a la fuerza militar (o amenaza de su uso) mientras que la diplomacia simplemente da forma a los resultados del enfrentamiento (a través de tratados, convenios, etc.).

No obstante, con la aparición de otras formas de la lucha sin el uso de la fuerza clásica, como causa del desarrollo de las tecnologías de información y telecomunicación, el análisis y los intentos de considerar lo que puede, en el caso ruso, agruparse en la denominada Diplomacia de Defensa tiene su relevancia. Además, entendiendo la realidad que ahora vive el país, cuando todos sus seis conceptos mencionados arriba vencen este mismo año, es decir en 2020.

Teniendo en cuenta las dimensiones físicas, el potencial tanto de recursos naturales, como el capital humano, las capacidades y la prioridad que se le otorga en Rusia a las tecnologías militares, el posicionamiento del armamento nuclear y el lugar en el escenario geopolítico mundial, el Plan de Diplomacia de Defensa de España puede servir a Rusia como un punto de partida, pero eso no significa convergencia absoluta en los campos de acción para el Ministerio de Defensa ruso.

Tanto la Estrategia de la seguridad nacional, como la Doctrina Militar y el Concepto de la política exterior, entre los países prioritarios para la cooperación, destacan los pertenecientes a las organizaciones: BRICS (Brasil, Rusia, India, China, África del Sur), la Comunidad de los Estados Independientes (CEI), Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), G-20. La Unión Europea y la OTAN figuran al final de la lista y se citan en relación con “su expansión geopolítica”, es decir, en forma de crítica. O bien, para hacer el hincapié que sin colaboración con ellos no se puede resolver los problemas de suma importancia mundial (Doctrina Militar de la Federación Rusa, 2014). Este enfriamiento de relaciones, a pesar de la vecindad geográfica y del peso de dichas organizaciones como actores políticos en la escena mundial, se debe a los acontecimientos originados en Ucrania y Crimea en 2014, cuando los países occidentales en el conflicto ruso-ucraniano ocuparon lados opuestos.

Como se puede apreciar en el Anexo 2, el primer acuerdo en materia de cooperación en el ámbito de defensa fue firmado en 1997 con Bielorrusia (con Tayikistán, aunque concluido en 1994, entró en vigor en 2001). Hasta 2013 fueron negociados solo once tratados, pero a partir de aquel año se activó progresivamente la firma de nuevos convenios que,

⁹ Los tipos de la diplomacia reconocidos son: diplomacia pública, diplomacia de redes (supone participación flexible en organismos multilaterales para resolver problemas compartidos), diplomacia parlamentaria (en el marco de la cual fueron organizados dos Foros internacionales “Desarrollo del Parlamentarismo” en Moscú en 2018 y 2019).

hasta la fecha de hoy, ascienden a cincuenta en total (Tratados internacionales de la Federación Rusa, 2019). No obstante, como en el caso de España, hay razones para creer que no todos los convenios están en la web. Del mismo modo, aparecen convenios sobre la protección de la propiedad intelectual en el desarrollo de las actividades de cooperación técnica militar, pero no existe —o es difícil de encontrar— alguna constancia de los propios tratados de cooperación técnica militar. Estos, con toda la lógica, deben ser previos a los de la protección de la propiedad intelectual en el dicho ámbito. También hay que destacar que en caso de Rusia algunos tratados de cooperación técnico-militar o militar, p.e. con China e India, fueron hallados en la web oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores (pero no aparecen en el Portal oficial de actas del derecho internacional). Los convenios de cooperación en materia de defensa, en mayor parte, se centran en los países asiáticos, árabes y africanos. Pocos han sido firmados con América Latina y en Europa son solo cinco: Bielorrusia, Eslovenia, Grecia, Italia y Serbia. Lo que resulta notorio, a mi juicio, es la existencia de un convenio con Corea del Norte, sancionada económicamente y políticamente por todos los países del mundo.

No se puede decir mucho al respecto de las misiones de paz o cursos de formación militar, especialmente si comparamos con el nivel de desarrollo al que llegaron en España. En Rusia no existen como tales, pero hay algunas variedades nacionales que resultan interesantes para referirse. Las políticas y las actividades referentes a la enseñanza militar pueden agruparse en cuatro conjuntos: tratados para la docencia en las escuelas militares para niños extranjeros, maniobras militares, juegos militares y las colaboraciones del Ministerio para la Protección Civil, Situaciones de Emergencia y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales (MchS en ruso).

La enseñanza a los niños extranjeros en las escuelas de primaria y secundaria que dependen del Ministerio de defensa es un campo relativamente nuevo para Rusia, y los tratados consiguientes fueron firmados en los últimos cinco años con Siria, Osetia del Sur y Tayikistán.

Las maniobras militares rusas no difieren mucho, en su consistencia, de las que practican otros países. Pueden ser bilaterales o multilaterales, y siempre tienen el objetivo de verificar la calidad de repuesta a una situación de crisis inesperada. Hasta los acontecimientos ocurridos en Ucrania (2014), las maniobras se efectuaban con Noruega, Italia, Grecia, Francia, países bálticos o incluso con los EE.UU. En el período comprendido entre 2015 y 2019, las maniobras bilaterales se llevaron con China, India, Bielorrusia, Pakistán y Egipto, y las multilaterales con la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). En el marco de las maniobras pueden ejercerse dos tipos de actividades aparte: lecciones y competiciones. Al mismo tiempo, se estrenan las noveades rusas en productos de uso militar (Lista de maniobras, 2019).

Los juegos militares, iniciados en 2014, no tienen análogos en el mundo. Empezaron con el campeonato en biatlón de tanques y con el tiempo se diversificaron hasta 32 tipos de torneos, entre los cuales destacan las luchas navales, aéreas, las competiciones de tropas de desembarco, de francotiradores, de artillería, de equipos para tratar amenazas químicas y bacteriológicas, de médicos, e incluso, de cocineros. En 2019 en los juegos participaron cuarenta países, la mayoría de los cuales fueron de Asia, África y Oriente Medio. Dos países fueron de América Latina: Cuba y Venezuela; y dos de Europa: Grecia y Serbia (Juegos militares, 2019). La mayoría de los torneos se celebra en el territorio ruso, y el propósito de

invitar a los extranjeros a participar en una de las formas del pasatiempo predilectas en Rusia, que es competir en un torneo, no es el propósito central. Todo el equipamiento y las municiones durante los juegos son los productos de la industria militar rusa. Los militares extranjeros pueden probar en práctica el funcionamiento de estos “artilugios”, lo que puede conducir a la firma de contratos de su exportación.

El Ministerio para la Protección Civil, Situaciones de Emergencia y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales, conocido en Rusia por el acrónimo corto MChS, es el análogo a la Unidad de Emergencias española. Las principales vías de cooperación en el extranjero se centran en las ayudas para superar situaciones de crisis, participación en misiones humanitarias, de búsqueda y rescate, promoción de la metodología del Grupo internacional consultorio sobre los temas de búsqueda y rescate y coordinación de acciones en situaciones de crisis en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (Cooperación internacional, 2020). La institución tiene su propia academia donde imparte programas de grado, posgrado y cursos cortos, y también está abierta a los extranjeros (Relaciones internacionales, 2020).

La cooperación en los temas de las tecnologías militares para Rusia representa uno de los ámbitos más profundizados. Si hablamos del *branding* del país en el mundo, en la mente surgen asociaciones socio-culturales (el ballet y el arte) e industriales (cosmoáutica/astro-náutica y el Complejo de Industria Militar, CIM). La demanda a la seguridad por los gobiernos de muchos países la convierte en uno de los productos que se puede vender (por la vía de municiones y equipamiento, o por la vía del “avaló”, al promover la imagen del país fuerte, pero abierto a la cooperación, y amistoso). Como sostiene Danilova (2017: 102-103):

La transformación y modernización militar rusa, la consolidación del poder armamentístico, los avances tecnológicos... despiertan el interés (en el mundo)... Se analiza la subida presupuestaria para el Programa estatal de armamento, la situación con el desarrollo activo de las Fuerzas armadas terrestres, aéreas, navales, sistemas de defensa antimisil (S-400 “Triumpf”, “Iscander”) que está condicionada por la política del Presidente Vladimir Putin en las regiones del Sur y el Norte Occidental.

Los países que tradicionalmente compran a Rusia los productos militares pertenecen a las regiones de Oriente y de Asia. No obstante, los problemas y tendencias que condicionan las ventas del CIM son universales:

1. Crece el volumen de las ventas de productos militares a escala global;
2. Se demanda estos productos de más calidad;
3. Existe el riesgo de que más tarde pueden ser mejorados o copiados¹⁰;
4. Los países compradores buscan maneras de adquirir licencias para la producción. Como consecuencia, crean condiciones favorables para la inversión extranjera en este sector y desarrollan actividades de espionaje industrial;

¹⁰ Es por eso que Rusia tardó muchos años en firmar un contrato sobre los suministros de materiales militares con China.

5. En los contratos de cooperación técnica-militar a los proveedores se les demanda la inversión a las industrias militares nacionales¹¹ (Gubin, 2016).

5. A modo de conclusión.

La teoría económica entre las funciones principales del Estado destaca las políticas de coerción, de redistribución y de defensa. El mantenimiento de la seguridad dentro de las fronteras nacionales, como el mantenimiento de estabilidad del sistema internacional, es el trofeo por el que siempre han luchado y siguen luchando los gobiernos nacionales. Hoy en día tenemos el mundo “empequeñecido” por la Globalización y el progreso tecnológico, que está proclamando los valores universales y está disputando por su desarrollo y aplicación. La solidez de la “marca nacional”, es decir, el atractivo de la imagen del Estado, la fuerza del servicio diplomático, tiene mucho que ver con los poderes que goza el Estado en la arena internacional, cuestionando la práctica rudimentaria de contar solo con los arsenales nucleares. Este fenómeno de dispersión del poder y de alteración de roles tradicionales de los agentes tuvo lugar en todos los aspectos a los que estamos acostumbrados. La mayoría de los países occidentales han apostado a la cooperación internacional en el ámbito de defensa a través de la firma de los tratados correspondientes, entrenamiento y adiestramiento de las fuerzas policiales y militares de otros países sin importar los bloques de seguridad colectiva, ayudas a resolver problemas de seguridad regionales e incorporación a la nueva política exterior del Ministerio de Defensa.

En caso de Rusia observamos, al contrario, el enfoque arcaico, cuyo desarrollo máximo está representado por el sector del Complejo de Industria Militar (CIM). Las iniciativas de entrenamiento conjunto con otros países, las competiciones militares, la cooperación internacional del Ministerio de Emergencias Ruso carecen de una visión global y coordinada que permita desarrollar una revisada y reforzada “marca rusa”. La necesidad de tener esa imagen nueva resulta crítica en estos momentos, dados los choques y la hostilidad extendiéndose por las diferencias entre las narraciones rusas y occidentales globales, y por las *fakes news*. La experiencia española, en este sentido, puede resultar interesante para el análisis ya que en su momento este país Ibérico tuvo que afrontar los mismos problemas de la defunción de la imagen negativa en el mundo provocada por la “leyenda negra”¹². Para realizar la tarea fueron incorporados muchos agentes en la política exterior: desde las FAS para la resolución post conflicto en Centroamérica en los años 1990, hasta el Instituto Cervantes y el Instituto Elcano que trabajó a principios de los años 2000 en las fórmulas de *Spain is different* y *Spain: the friend in Europe* (Yakovlev, 2011:37). Tal vez este es el camino que tiene que considerar el gobierno ruso cuando este año (2020) va a revisar los conceptos clave de la política exterior y de la seguridad.

¹¹ Por ejemplo, las autoridades indias durante las negociaciones con Rusia de la compra-venta de aviones insistieron en que el 50% de todos los trabajos y servicios relacionados fueran realizados por las empresas indias.

¹² El diccionario de la Real Academia Española define el término como “Relato desfavorable y generalmente infundado sobre alguien o algo” (DLE, 2020). Relacionamos la aparición de este concepto con el nombre de Juan Juderías que publicó el libro “La leyenda negra” en 1914, en el que hablaba de “la imagen denigrante de España” relacionada con la colonización de América Latina en la época de los Habsburgo españoles en el siglo XVI.

6. Bibliografía.

- Azuara Blanco, I. (2009), Diplomacia de Defensa, *Boletín de Información*, Ministerios de Defensa, Nº. 308, pp.73-116, available at: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3090622> accessed on: 5 Enero 2020;
- Bartolomé, M.C. La Diplomacia de Defensa y el caso de la Unidad Militar de Emergencias (UME) de España, Instituto de Relaciones Internacionales available at: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/boletinsegdef/boletin6/art_bar-tolome.pdf accessed on: 5 Enero 2020;
- Cooperación internacional (2020), Ministerio para la Protección Civil, Situaciones de Emergencia y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Naturales available at: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo> accessed on: 22 Enero 2020;
- Cosials Ubach, A.M. (2016) Diplomacia de Defensa: concepto y modelos, Diplomacia de Defensa, La Defensa en la Acción Exterior del Estado, Documento de trabajo 01/2016, IEDE. available at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf accessed on: 22 Enero 2020;
- Danilova, E.A. (2017) Comparative analysis of the international armed forces branding and Russian national branding of innovations in the defense industry as a response to the global challenges of our time (en ruso), *Vlast*, Nº7, pp.92-107;
- Diccionario de la lengua española (2020), Leyenda available at: <https://dle.rae.es/leyenda> accessed on: 23 Enero 2020;
- Doctrina Militar de la Federación Rusa (2014), Decreto del Presidente de la Federación Rusa, available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prev-Doc=102065541&backlink=1&&nd=102135800> accessed on: 22 Enero 2020;
- Estrategia de acción exterior (2015) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación available at: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf> accessed on: 22 Enero 2020;
- Exportaciones españolas de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso en el primer semestre de 2018 (2019), Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España available at: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/PDF/publicaciones/XMDDU2018I.pdf> accessed on: 10 Enero 2020;
- Fukuyama, F. (1989), The End of History? *The National Interest*, Summer 1989, pp. 1-18, available at: https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf accessed on: 10 Diciembre 2019;
- Gubin, A.V. (2016), Military aspects of russia's involvement into East Asian political processes (en ruso), *Oikumena*, Nº4, pp.62-74;
- Guía de tratados bilaterales con Estados (2019), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 04/07/2019 Available at:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20PAISES.PDF> accessed on: 22 Diciembre 2019;

Juegos militares (2019), available at: <http://armygames2019.mil.ru/#/> accessed on: 8 Noviembre 2019;

Lista de maniobras (2019), Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia available at: <https://structure.mil.ru/mission/practice/all.htm> accessed on: 8 Noviembre 2019;

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Gobierno de España available at: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/PDF/publicaciones/XMDDU2018I.pdf> accessed on: 8 Noviembre 2019;

Misiones en el exterior (2020), Ministerio de Defensa del Reino de España available at: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ accessed on: 10 Enero 2020;

Moliner González, J.A. (2016), El concepto español de diplomacia de defensa, *Diplomacia de Defensa, La Defensa en la Acción Exterior del Estado*, IEEE, Documento de trabajo 01/2016, pp.73-94 available at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf accessed on: 15 Octubre 2019;

Nossel, S. (2004), Smart Power, *Foreign Affairs*, March/April 2004 available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ united-states/2004-03-01/smart-power> accessed on: 10 Diciembre 2019;

Parte a Irak el contingente de la Guardia Civil (2017), Ministerio de Defensa Español available at: <https://www.defensa.com/espaa/parte-irak-contingente-guardia-civil> accessed on: 10 Diciembre 2019;

Plan de Diplomacia de Defensa, Ministerio de Defensa del Reino de España available at: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf> accessed on: 15 Octubre 2019;

Podberezkin, A. (2016) Military force and the policy of the new public diplomacy, *Observer*, 12/2016, pp.15-25;

Referencia del Consejo de Ministros (2018) available at: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20181228.aspx> accessed on: 15 Octubre 2019;

Relaciones internacionales (2020), Academia de la Protección Civil del MChs available at: https://amchs.ru/about_the_university/mezhdunarodnaya-deyatelnost/ accessed on: 22 Enero 2020;

Sánchez Herráez, P. (2016) La presencia militar en la red político-diplomática, *Diplomacia de Defensa, La Defensa en la Acción Exterior del Estado*, Documento de trabajo 01/2016, IEEE, 2016, pp. 95-122 available at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf accessed on: 15 Octubre 2019;

El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa - (217- 239)

Sanz Roldán, F. (2000), La diplomacia de defensa: una aproximación desde España, *Arbor* CLXV, 651 (Marzo 2000), pp.519-527;

Sistema estatal de información de derecho available at: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/international> accessed on: 15 Octubre 2019;

The Strategic Defense Review White Paper (1998), Parliament of the United Kingdom, available at: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP98-91> accessed on: 10 Diciembre 2019;

Tratados internacionales de la Federación Rusa (2019), Web-portal de información oficial, Sistema estatal de información de derecho available at: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/international> accessed on: 15 Octubre 2019;

Tuzhikov, Ye. y Pavlov, A. (2016) About development of the draft of the concept of defensive diplomacy of the Russian Federation (en ruso), *Strategicheskaya stabil'nost'*, №3(76), pp.69-75;

Yakovlev, P.P. (2011) España en la política mundial (en ruso), Moscú: ILA RAN, 384p.

Anexo 1. Acuerdos internacionales de España en el ámbito de cooperación en materias de Seguridad y Defensa

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---------------|----------------------|---|---|---|---|---------------------------------------|
| No | País | Acuerdo sobre cooperación en materia de defensa | Protocolo de asistencia técnica en materia de defensa y seguridad | Acuerdo de cooperación para materiales de defensa o intercambio de datos con esos fines | Protección de información clasificada relacionada con la industria de defensa | Protección de información clasificada |
| EUROPA | | | | | | |
| 1 | Albania | 2005• | | | | 2015 |
| 2 | Alemania | 1988 (1990)* | | | | 2007 |
| 3 | Austria | | | | | 2011 (2013) |
| 4 | Bélgica | 1985 (1987); 1988 (1990)* | | | | |
| 5 | Bosnia y Herzegovina | 2006• | | | | 2017 (2018) |
| 6 | Bulgaria | 1995• | | | | 2005 (2006) |
| 7 | Croacia | 1999• | | | | |
| 8 | Eslovaquia | 1999• | | | | 2009 (2010) |
| 9 | Eslovenia | 1997• | | | 2014 (2015) | |
| 10 | Estonia | 1999• | | | | 2005 (2007) |
| 11 | Finlandia | | | | | 2009 (2010) |
| 12 | Francia | 1983 (1985); 1988 (1990)* | | | | 2006 (2007) |
| 13 | Grecia | 1985 (1987) | | | 1990 (1992) | |
| 14 | Hungría | 1995• | | | | 2016 (2017) |

El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa - (217- 239)

| | | | | | | |
|-----------------|-----------------|--------------|--|-------------|--|-------------|
| 15 | Italia | 1988 (1990)* | | 1980 (1984) | | 2007 |
| 16 | Letonia | 2001• | | | | 2007 |
| 17 | Lituania | 2001• | | | | 2010 (2011) |
| 18 | Luxemburgo | 1988 (1990)* | | | | 2009 (2011) |
| 19 | Macedonia | 2009• | | | | 2014 (2015) |
| 22 | Noruega | 1985 | | | | 1986 (1987) |
| 23 | Países Bajos | 1985 | | | | |
| | | 1988 (1990)* | | | | |
| 24 | Polonia | 1996• | | | | 2006 (2007) |
| 25 | Portugal | 1988 (1990)* | | | | 2008 (2009) |
| | | 1998• | | | | |
| | | 2015 (2017) | | | | |
| 26 | República Checa | 1995• | | | | 2009 (2011) |
| 27 | Reino Unido | 1985 | | | | 2015 (2016) |
| | | 1988 (1990)* | | | | |
| 28 | Rumanía | 1994• | | | | 2010 (2011) |
| 29 | Rusia | | | | | 2013 (2014) |
| 30 | Serbia | 2009• | | | | 2014 |
| 31 | Suecia | 2005 (2006) | | | | |
| 32 | Suiza | | | | | 2001 |
| 33 | Ucrania | 1996• | | | | |
| AMÉRICAS | | | | | | |
| 34 | Argentina | 2005• | | | | |
| 35 | Bolivia | 2001• | | | | |

| | | | | | | |
|---------------|----------------------|------------------|--|-------------|--|-------------|
| 36 | Brasil | 2010 (2019) | | | | 2015 (2017) |
| 37 | Chile | 1997• | | | | |
| 38 | Colombia | 2003• | | | | |
| 40 | Cuba | 1995• | | | | |
| 41 | Ecuador | 2008• | | | | |
| 42 | Estados Unidos | 1953* | | 1980 | | 1984 |
| | | 1982 (1983) | | 1982 | | |
| | | revisado en | | 1991 (1994) | | |
| | | 1988 (1989) | | 2011 | | |
| | | 2003• | | | | |
| | | 2012 (2013) | | | | |
| | | revisado en 2015 | | | | |
| 43 | El Salvador | 2006• | | | | |
| 44 | Guatemala | 2006• | | | | |
| 45 | Honduras | 2006• | | | | |
| 46 | México | 2010 | | | | |
| 47 | Nicaragua | 2006• | | | | |
| 49 | Paraguay | 2011• | | | | |
| 50 | Perú | 2006• | | | | |
| 51 | República Dominicana | 2000• | | | | |
| 52 | Uruguay | 2015 (2018) | | | | |
| ÁFRICA | | | | | | |
| 54 | Argelia | 2003• | | | | 2016 (2017) |
| 55 | Cabo Verde | 2006• | | | | |

| | | | | | | |
|--|-------------------|-------------|-------------|--|-------------|-------------|
| 59 | Gabón | 2010• | | | | |
| 60 | Guinea Ecuatorial | | 1980 (1982) | | | |
| 61 | Libia | 2007• | | | | |
| 63 | Marruecos | 1989 (1990) | | | | |
| 64 | Mauritania | 1989 (1990) | | | | |
| | | 2015 (2018) | | | | |
| 65 | Mozambique | 2006• | | | | |
| 68 | Seychelles | 2010• | | | | |
| 69 | Sudáfrica | 2007• | | | | |
| 70 | Túnez | 1987 (1989) | | | | |
| PENINSULA ARÁBICA | | | | | | |
| 71 | Arabia Saudí | 2008• | | | 2016 (2017) | |
| 72 | Baréin | 2014 (2017) | | | | |
| 73 | Emiratos Árabes | 2012 (2013) | | | | |
| 74 | Israel | 2010• | | | | 1995; |
| | | | | | | 2011 (2014) |
| 75 | Jordania | 2002• | | | | |
| 76 | Catar | 2011 (2014) | | | | |
| ASIA CENTRAL Y ORIENTAL / OCEANIA | | | | | | |
| 77 | Australia | | | | 2011 (2012) | |
| 78 | China | | | | | |
| 79 | Chipre | | | | | 2016 (2017) |
| 80 | Corea del Sur | 2006• | | | 2009 (2010) | |

| | | | | | | |
|----|------------|-------|--|--|-------------|-------------|
| 81 | Georgia | | | | | 2013 (2014) |
| 82 | India | | | | | 2015 (2016) |
| 83 | Kazajistán | | | | | 2017 (2018) |
| 84 | Malasia | 2004• | | | | |
| 85 | Singapur | | | | 2014 (2015) | |
| 86 | Turquía | | | | 2014 (2018) | |
| 87 | Vietnam | 2010• | | | | |

Fuente: elaboración propia a partir de la Guía de tratados bilaterales con Estados. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 04/07/2019. Available at: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20PAISES.PDF> (accessed 20.12.2019), y Plan de Diplomacia de Defensa. Ministerio de Defensa, 2011. Available at: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf> (accessed 20.12.2019).

Notas:

* Acuerdos de legítima defensa colectiva (mutua defensa con los EE UU).

• Estos acuerdos figuran en el Plan de Diplomacia de Defensa (2011) pero están ausentes en la Guía de tratados bilaterales. Tampoco se ha podido encontrar alguna constancia de ellos en el Boletín Oficial del Estado (www.boe.es).

() Entre los paréntesis redondos figura el año de la entrada en vigor.

Anexo 2. Acuerdos internacionales de Rusia en el ámbito de cooperación en materias de Seguridad y Defensa

| 1 | 2 | | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---------------|-------------|---------------------|-----------------------------|--|---|---|--|
| No | País | Cooperación militar | Cooperación técnico-militar | Protección de la propiedad intelectual (sobre la protección mutua de los resultados de las actividades intelectuales y protección la propiedad intelectual en el marco de cooperación técnico-militar bilateral) | Convenios en protección de la información secreta | Control por la existencia y el uso específico de los productos de uso militar | Otro |
| EUROPA | | | | | | | |
| 1 | Bielorrusia | 1997 | | | | | |
| 2 | Eslovenia | | | | | 2013 (2014) + intercambio de la información operativa | |
| 3 | Grecia | | | | | | 2013 (2016): sobre la compra de los productos de uso militar |
| 4 | Italia | | | 2007 (2009) | | | |

| | | | | | | | |
|-----------------|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|--|
| 5 | Serbia | 2013 (2014) | 2014 | 2015 (2016) | | | |
| AMÉRICAS | | | | | | | |
| 1. | Argentina | | | | 2015 (2018) | | |
| 2. | Brasil | 2012 (2018) | | | | | |
| 3. | Chile | | | | 2010 (2014) | | |
| 4. | Cuba | | | 2017 (2018) | | | |
| 5. | Ecuador | | 2008 (2009) | | | | |
| 6 | Perú | | 2004 (2007) | 2013 (2015) | | | |
| 7 | Salvador | 2018 | | | | | |
| 8 | Venezuela | | | 2009 (2011) | | | |
| ÁFRICA | | | | | | | |
| 1 | Argelia | | | 2017 | | | |
| 2 | Benín | | 2010 (2018) | | | | |
| 3 | Botswana | | 2013 | | | | |
| 4 | Burkina Faso | 2018 | | | | | |
| 5 | Burundi | 2018 | | | | | |
| 6 | Camerún | | 2015 | | | | |
| 7 | Chad | 2017 | | | | | |
| 8 | Congo (República Democrática) | | 1999 (2019) | | | | |
| 9 | Egipto | | | 2015 | | | |

El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa - (217- 239)

| | | | | | | | |
|--------------------------|------------------------|------|-------------|-------------|------|--|--|
| 10. | Madagascar | 2018 | | | | | |
| 11. | Malí | 2019 | | | | | |
| 12. | Marruecos | | | 2017 | 2016 | | |
| 13. | Mozambique | | 2015 (2016) | | | | |
| 14. | Níger | 2017 | 2017 (2018) | | | | |
| 15. | Nigeria | 2017 | | | | | |
| 16. | Ruanda | | 2016 (2017) | 2019 | | | |
| 17. | Suazilandia | 2017 | 2017 | | | | |
| 18. | Sudán | 2018 | | | | | |
| 19. | Tanzania | | 2018 | | | | |
| 20. | Túnez | | 2016 (2017) | | | | |
| 21. | Uganda | | 2003 (2019) | | | | |
| 22. | Yibuti | | 2012 (2013) | | | | |
| 23. | Zimbabue | | 1999, 2015 | 2019 | | | |
| PENÍNSULA ARÁBICA | | | | | | | |
| 1 | Baréin | 2016 | | | | | |
| 2 | Catar | | 2017 | | | | |
| 3 | Emiratos Árabes Unidos | | | 2015 (2016) | | | |
| 4 | Líbano | 2018 | 2010 (2012) | | | | |

| ASIA CENTRAL Y ORIENTAL / OCEANIA | | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------------|-------------|-------------|------|--|-------------|--|
| 1 | Armenia | | 2013 (2014) | | | 2016 (2017) | |
| 2 | Brunéi-Darussalam | | | 2018 | | | |
| 3 | Camboya | 2018 | 2016 | 2017 | | | |
| 4 | China | | 2002* | | | | |
| 5 | Chipre | 2015 (2016) | | | | | |
| 6 | Corea del Norte | | | | | | 2015 (2016): sobre la prevención de las actividades militares peligrosas |
| 7 | Fiyi | | 2013 (2017) | | | | |
| 8 | Filipinas | | 2017 (2018) | | | | |
| 9 | India | 1993* | | | | | |
| 10. | Irak | | 2013 (2014) | | | | |
| 11. | Kazajistán | | 2013 (2015) | | | | |
| 12. | Kirguistán | | 2017 (2018) | | | | |
| 13. | Laos | | | 2015 | | | |
| 14. | Mongolia | | | | | | 2018: sobre ayuda técnico-militar gratuita |
| 15. | Paquistán | | 2017 | | | | |
| 16. | Sri Lanka | 2018 | | | | | |

El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa - (217- 239)

| | | | | | | | |
|-----|------------|------|-------------|-------------|--|-------------|--|
| 17. | Tailandia | 2016 | 2017 | | | | |
| 18. | Tayikistán | | 1994 (2001) | | | | |
| 19. | Uzbekistán | | 2016 (2017) | | | 2016 (2018) | |
| 20. | Vietnam | 2013 | | 2010 (2014) | | | |

Fuente: elaboración propia a partir del Web-portal de información oficial, Sistema estatal de información de derecho available at: <http://publication.pravo.gov.ru/SignatoryAuthority/international> accessed on: 15.10.2019 Notas: * Acuerdos que figuran en la web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract) () Entre los paréntesis redondos figura el año de la entrada en vigor.

Consistently ranked at the top of its field, International Security has defined the debate on security policy for more than forty years



Capacidades prospectivas y de defensa en la lucha contra el ciberterrorismo: análisis del caso español^{1 2}

Prospective and Defense Capabilities against Cyberterrorism: the Spanish case

Abel González-García ³, Francisco José Girao González ⁴

Resumen: Los ciberataques y el cibercrimen (disrupciones con motivación económica o de intereses nacionales extranjeros) son una realidad diaria patente y en auge en el mundo. Dentro de los ciberataques se pueden encontrar casos referidos a ciberterrorismo, es decir, la unión del terrorismo y el ciberespacio (o la tecnología), con la finalidad de generar miedo o intimidar a una sociedad dirigiéndola hacia una meta ideológica. Se debate el concepto de ciberterrorismo. Tras el análisis de la amenaza, la pregunta que nos hacemos es si las capacidades preventivas (prospectivas y de defensa) de los Estados, tras el análisis concreto de España como miembro de la comunidad internacional, estarían preparadas para hacer frente a una amenaza de estas características en el futuro. Aquí hemos podido comprobar las diferentes capacidades existentes en España y conocer su grado de coordinación y colaboración para llegar a una serie de conclusiones sobre su idoneidad en la lucha de este fenómeno en plena expansión. El análisis se ha realizado a través de métodos prospectivos de escenarios posibles, donde cobran fuerza las funciones de difusión y captación, frente a ciberataques directos, aunque sin llegar a descartarlos en un futuro.

Palabras clave: ciberterrorismo, capacidades prospectivas, defensa, contraterroismo.

Abstract: Cyberattacks and cybercrime (attacks with economic motivation or against national interests) are an actual daily reality in Spain and in entire the world. They may even be a part of cyberterrorism, which is the union of terrorism and cyberspace (or technology) to instill fear in people with an ideological goal. First, we will analyze the cyberterrorist threat and, second, we will ponder on whether the States have preventive capabilities (prospective and defense), by analyzing Spain's capabilities as a member of the International

¹ Recibido: 27/01/20. Aceptado: 29/06/20.

² El manuscrito forma parte de una estancia de investigación de Francisco José Girao González del programa español I+D+i en la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA).

³ Universidad a Distancia de Madrid -UDIMA-, Doctor en Criminología por la Universidad de Barcelona. Actualmente es Director del Departamento de Criminología de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA). Correo electrónico: abel.gonzalez@udima.es

⁴ Universidad Complutense de Madrid, Diplomado en Altos Estudios de la Defensa Nacional (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Estado Mayor de la Defensa) y Especialista en Comunicación en Seguridad, Defensa e Inteligencia (Universidad Rey Juan Carlos). Correo electrónico: fgirao@ucm.es

Community, and whether they would be prepared fight against this phenomenon. We have verified the different capabilities existing in Spain and we have presented their degree of coordination and collaboration. Finally, conclusions and future implications will be discussed. The prospective method is used and we discuss possible scenarios in cyberterrorism.

Key words: cyberterrorism, prospective capabilities, defense, counterterrorism.

1. Introducción: el problema de la definición de ciberterrorismo.

La importancia de los ciberataques en el mundo es innegable y, en este sentido, Javier Candau Romero, Jefe del Departamento de Ciberseguridad del Centro Criptológico Nacional (CCN) español, adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), detallaba a senadores y diputados españoles en septiembre de 2018 que los servicios públicos españoles sufren una media de 3000 ataques mensuales (Congreso de los Diputados, 2018). Además, los datos en el conjunto de los últimos años confirman un aumento en la incidencia de los ciberriesgos: en 2018 el CCN gestionó más de 38.000 ciberincidentes relacionados con la seguridad, con un aumento del 43,65% con respecto a 2017 (26.500 incidentes) (CCN-CERT, 2019: 108).

El aumento en la incidencia de los ciberataques es incuestionable, pero aquí lo que intentamos conocer es qué cantidad de estos ciberataques pueden formar parte del fenómeno del ciberterrorismo, y es donde surge el primer problema, ya que no podemos saber, por lo menos con los datos que se hacen públicos, cuáles de estas amenazas pueden llegar a formar parte de ataques ciberterroristas o intentos de estos, porque se desconoce la motivación de los atacantes en la mayoría de los casos.

Pero antes de entrar en el fondo del asunto, conviene que señalemos cuál es la definición de ciberterrorismo. De una manera simplista podemos resumirla en el encuentro del terrorismo con las tácticas propias del ciberespacio. Se puede comprobar que un problema complejo no puede quedar solo reducido a la unión de dos definiciones más, por un lado, terrorismo y, por otro, el ciberespacio. Para aclarar un poco más el asunto, la OTAN, por su parte, definió el ciberterrorismo en 2008 como “un ciberataque usando o explotando redes informáticas o de comunicación para causar una destrucción o disrupción suficiente para generar miedo o intimidar a una sociedad dirigiéndola hacia una meta ideológica” (Center of Excellence Defense Against Terrorism, 2008).

Ya en España, dentro de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad (2019), se exponen los elementos concretos de los ataques ciberterroristas para complementar la definición, y se indica que

los grupos terroristas tratan de aprovechar las vulnerabilidades del ciberespacio para realizar ciberataques o para actividades de radicalización de individuos y colectivos, financiación, divulgación de técnicas y herramientas para la comisión de atentados, y de reclutamiento, adiestramiento o propaganda. Íntimamente relacionado con ello, se halla la amenaza contra las infraestructuras críticas, con la posibilidad cierta de causar un colapso

a través de las redes mediante una caída en cadena de los servicios esenciales.

Un aspecto que debemos destacar del fenómeno es que los atentados no son fines en sí mismos sino medios, como muestran De la Corte, Kruglanski, De Miguel, Sabucedo y Díaz (2007: 366-374):

Los atentados terroristas (...) deberían ser interpretados (...) como la resultante de múltiples procesos de interacción social que tienen lugar a tanto a nivel intergrupual e intragrupal. Además, algunos de esos procesos de influencia se ejercen de forma deliberada y estratégica. Así, los publicistas profesionales se dedican a diseñar y aplicar campañas informativas con el objetivo explícito de influir sobre las actitudes y las pautas de compra de un amplio público. En cierto modo, los terroristas hacen algo parecido. Un viejo dicho anarquista definía el terrorismo como un tipo especial de propaganda: «la propaganda por el hecho». Se trata de una expresión bastante certera.

Por otra parte, Maras (2017: 386) considera que el uso de Internet por los terroristas se define erróneamente como ciberterrorismo. En realidad, el ciberterrorismo se refiere al uso de Internet para atacar infraestructuras críticas con la intención de provocar miedo y causar daños físicos a las personas (heridas graves o la muerte), para que tenga un efecto en el cambio de gobierno o en la misma población en base a metas políticas, o ideológicas. Así se pone de manifiesto la complejidad del fenómeno que nos lleva a la idea de indefinición del ciberterrorismo, al menos, en el plano científico.

En resumen y para poder entender esta indefinición de terrorismo, podemos decir que existen dos tipos de acciones ciberterroristas: por un lado, el ciberterrorismo puro, en el que se busca causar un daño única y exclusivamente con medios cibernéticos, e incluso, tecnológicos; y, por otro lado, las acciones de apoyo al terrorismo tradicional a través de actos de ciberterrorismo réplica (financiación, reclutamiento, intercomunicación, formación y difusión de acciones).

Una vez vistos los problemas de definición y los elementos que componen dicha definición, cabe preguntarnos por la intersección con otras tipologías criminológicas para avanzar en su conocimiento: ciberguerra y ciberhackivismo. Una primera aproximación a lo que es la ciberguerra proviene de Miró (2012: 301), en la que indica que “son actos de guerra entre Estados o contra Estados en el ciberespacio”. Aunque también se trata de una definición simplista, como lo visto para el ciberterrorismo, ya que no es sencillo definir lo que es la ciberguerra, entre otras cuestiones, porque en el ciberespacio no operan las mismas leyes que en el espacio físico tradicional y, por tanto, tampoco las relacionadas con las leyes de guerra tradicional. Aunque hay más intentos de definición del problema, como el de Brenner (2008, citado en Holt, Boosler y Seigfried-Spellar, 2015) como “operaciones militares por medios virtuales que tienen los mismos fines que se persiguen con el uso de fuerzas militares convencionales”. Y aquí nos lleva al término de ciberarmas, importantes ya que no solo se usan las ciberfuerzas militares para la defensa, sino también para el ataque a través de nuevas armas que actúan en el ciberespacio.

Para diferenciar los actos de ciberguerra de los de ciberterrorismo, podemos tener en cuenta lo que nos indica Maras (2017: 391) en cuanto a la atribución de los ciberataques. De esta manera, no podemos considerar un ciberataque como acto de ciberguerra si no hay una atribución de un país; por lo que puede suceder lo mismo sin la atribución de responsabilidad de un grupo terrorista no estaremos hablando de ciberterrorismo.

En cuanto al ciberhackivismo, es entendido como “el conjunto de ataques llevados a cabo por hackers informáticos, pero sin una intención maliciosa de defraudar a las víctimas, de robarles información para traficar con ella o de causar daños para perjudicar económicamente, sino con la intención de mandar un mensaje ideológico, de lucha política, y defensa de ideas, generalmente relacionadas con la libertad de Internet, aunque pueden tener cabida cualesquiera otras convenciones ideológicas” (Miró, 2012: 301-302). De nuevo esta definición nos deja dudas en cuanto a las diferencias con el ciberterrorismo, ya que si partimos de esta premisa, encontramos semejanzas en torno a la motivación ideológica y esto nos lleva de nuevo a establecer la diferencia entre ciberhackivista y ciberterrorismo en cuanto al grupo que se encuentre detrás de la atribución de los ciberataques.

A este respecto cabe preguntarnos si la injerencia parece ser de países como Rusia, en el plano de la soberanía nacional española en Cataluña, y si puede atribuirse a un acto de ciberguerra, ciberhackivismo o ciberterrorismo. En este sentido en España se está investigando por parte de la Audiencia Nacional la posible injerencia de servicios secretos rusos en el denominado “proceso” de independencia de la región española de Cataluña (López-Fonseca y Pérez, 2019).

Como hemos podido comprobar, la definición de ciberterrorismo no es sencilla y tampoco lo es en cuanto a la diferencia con otros fenómenos que se pueden incluir dentro de los ciberataques políticos (ciberguerra y ciberhackivismo). La clave para la definición y diferenciación estará en la atribución de los ciberataques y las personas o los grupos que puedan estar tras ellos.

Avancemos un poco más para aportar algo de luz en cuanto a la evolución del ciberterrorismo y las diferentes capacidades de respuesta preventiva frente a ellas, y así trataremos de comprobar la hipótesis inicial de esta investigación: “Las capacidades de defensa y seguridad españolas, como país miembro de la Comunidad Internacional, hacen que esté preparada para hacer frente a la amenaza futura ciberterrorista”.

2. Un poco de historia, ¿cómo hemos llegado a la situación actual?

Si obviamos toda la historia del terrorismo desde sus inicios y nos situamos a partir de los años 1990 en España, por el inicio del uso masivo de Internet, podemos comprobar que existen dos periodos de actividad protagonizados por dos grupos diferentes (ETA y Daesh). Ambos periodos de actividad coinciden de manera casi perfecta con la descripción de las dos últimas olas del terrorismo moderno de Rapoport (2002): de ‘nueva izquierda’ y el ‘religioso’.

En los 90, mientras la población civil mundial (especialmente en Occidente) se comenzaba a acostumbrar al uso de Internet, sobre todo la web, ya era noticia el uso por parte de la banda terrorista ETA de servidores informáticos en el extranjero para difundir su visión del que llamaban “conflicto vasco”, tratando de eludir así la infracción de la legislación

española contra apología terrorista (Europa Press, 1997). La hemeroteca sí permite vislumbrar, no obstante, que esa actividad terrorista en Internet fue provechosa para la banda que el aparato etarra pudo conseguir, la que integraba intercambios logísticos y de know-how de la organización vasca con el terrorismo de “nueva izquierda” internacionalizado (Rapoport, 2002).

El anonimato inicial y uso personal de las redes sociales sí parece provocar una actividad algo más profusa en favor de la imagen histórica de ETA. Es más habitual encontrar ahí opiniones que defendían la lucha armada de la banda e incluso ofendían a las víctimas. En esos casos, de manera general, la ley actúa, por ejemplo, en abril de 2014: la Guardia Civil juntó varios de estos expedientes en la primera fase de la Operación Araña, que se saldó con 21 detenidos de entre 16 y 53 años. Eran responsables de publicar en Twitter y Facebook mensajes como (Escrivá y Lázaro, 2014):

"Vuestros muertos son nuestra alegría y nuestra diversión"

"Lástima que ya no haya ETA para que seas la nueva Irene Villa"

"Gora ETA, muerte el Partido Popular y larga vida al terrorismo el asesinato y la extorsión de políticos, guardias civiles y policías"

"Lo mejor que nos podría ocurrir es la vuelta de ETA a las armas y posterior eliminación del Partido Popular a base de bombas y tiros en la nuca",

"Me la suda por tiempos la muerte de Miguel Ángel Blanco. Es más, me alegro más ahora porque deseo la vuelta de ETA para que haga lo mismo"

"El próximo 13 de mayo sería el cumpleaños de Miguel Ángel Blanco, pero oohh ETA le metió dos tiros en la chola #quesejoda #pudrete"

Entre 2014 y 2016 esta operación tuvo 4 fases y acabó con 76 detenidos. Lo publicado iba “desde el ensalzamiento de diversas organizaciones terroristas, hasta la burla hacia víctimas concretas del terrorismo”, según informó en su día la Guardia Civil (2016).

Si nos centramos en el segundo grupo con amplia influencia en España, Daesh, el estudio de su estrategia mediática ha sido ampliamente estudiada en sectores académicos, que muestran que se basa en imágenes de alto impacto y cuidados rodajes y ediciones audiovisuales, a través del uso no sólo de la web sino también de las redes sociales, y aprovecha la curva ascendente de las principales plataformas (Cano Paños, 2019, Cano Paños y Castro Toledo, 2018; Torres Soriano (2009) o Ministerio de Defensa, 2014) y recogida en los medios de comunicación.

De hecho, mientras que antecesores como Al Qaeda y organizaciones que pudieran considerarse afines relegaban su labor comunicativa externa a revistas (en formato digital o incluso en papel) y apariciones de sus líderes con monótonos planos fijos, aunque la intervención durase varios minutos, Daesh convirtió sus elaborados y aterradores mensajes audiovisuales en una pata más de su actividad, a partir de su diseminación en Internet y las redes sociales, difundiéndolos y protegiéndolos de los esfuerzos oficiales por borrarlos, especialmente en Twitter.

Hoy, por su parte, el mal llamado ‘cibercalifato’ o ‘califato 2.0’ continúa su labor comunicacional en las redes sociales, aunque se centre fundamentalmente en el recluta-

miento y difusión de su visión wahabista/yihadista del Islam, toda vez que, al mismo tiempo, permanecen y se incrementan los filtros y eliminación de perfiles asociados con ese tipo de propaganda (en colaboración de las autoridades contraterroristas con las empresas propietarias de las plataformas sociales). Cabe destacar que estas acciones se consideran ilegales en la mayor parte de países de Occidente. Por ello las posibilidades de publicación hacia el gran público se ha visto mermada. No obstante, sigue siendo real y patente la relación descrita entre el ciberterrorismo y la comunicación “El terrorismo moderno es un fenómeno de comunicación. Una táctica extrema, criminal y violenta. empleada para marcar la agenda de los medios y captar la atención de la opinión pública hacia una determinada reivindicación política” (Lesaca Esquiroz, 2017). Y aquí queda patente la importancia del ciberespacio en cuanto a la evolución de la amenaza ciberterrorista, sobre todo en lo que son actos de ciberterrorismo réplica, como indicamos en el punto anterior.

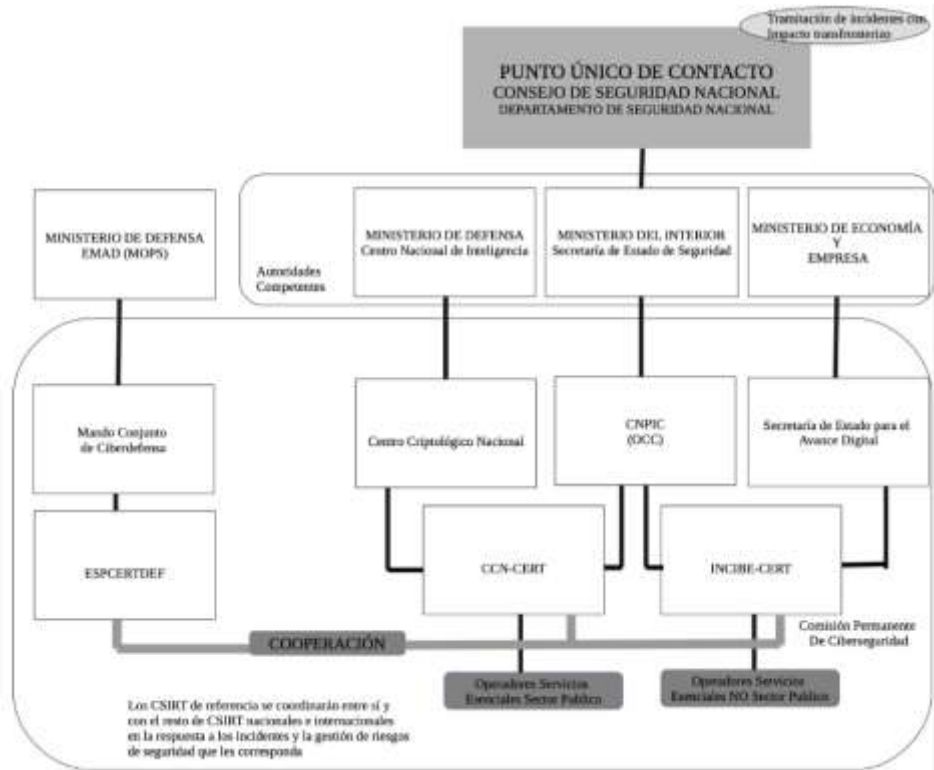
3. Capacidades prospectivas españolas

La primera aclaración que debemos hacer aquí es por qué se denominan capacidades prospectivas. Se debe a que la prospectiva, como herramienta de metodología y en el campo de los estudios de futuro, trata de predecir el futuro desde una perspectiva holística, proactiva y anticipatoria (Bas, 1999: 12). Por este motivo denominamos a las capacidades que se presentan a continuación como prospectivas, ya que todas ellas tratan de “predecir” el futuro, sobre todo en su vertiente preventiva.

Además, otra de las características prospectivas de la lucha contra el ciberterrorismo se incluye en la Estrategia Nacional de Seguridad española (2017) vigente. Esta estrategia establece, ya desde su título, una respuesta primaria al cambio de paradigma moderno en los desafíos a la seguridad (“un proyecto compartido de todos y para todos”): que prevenir, advertir y denunciar vectores de riesgo y ataque a la seguridad de los españoles, así como la potenciación de la resiliencia y el trabajo de normalización tras una brecha más o menos importante de seguridad, no puede ser ya, para ser efectivos, una tarea exclusivamente de las administraciones públicas; esta responsabilidad debe alcanzar a los ciudadanos. Esa filosofía (heredada de la anterior estrategia nacional de 2013), se concreta en sentencias dentro de su texto como que “una Seguridad Nacional eficaz requiere tanto la sensibilización social de los ciudadanos como la participación de sus representantes” (DSN, 2017: 26) o: “Una sociedad conocedora de las amenazas y desafíos para la seguridad es una sociedad mejor preparada y con mayor capacidad de sobreponerse ante las crisis a las que tenga que enfrentarse. Una sociedad concienciada es pues, más segura, robusta y resiliente. Ello implica la participación ciudadana como uno de los ejes de actuación sobre los que descansa la verdadera efectividad de esta política pública” (DSN, 2017: 83).

La participación ciudadana aparece como tanto más importante en cuanto se refiere a ámbitos que pudieran considerarse íntimos o privados de la seguridad, como los dispositivos electrónicos personales, donde, en el caso que nos ocupa para este trabajo, un nacional puede detectar actividad terrorista sin necesidad de dedicarse profesionalmente a ello o ser un agente de la autoridad.

Figura 1. Actores en la ciberseguridad nacional (España)



Fuente: CCN-CERT (2018)

No obstante, y en línea con el documento estratégico marco mencionado (que destaca la colaboración privada, pero reafirma la titularidad de la responsabilidad de la seguridad nacional al aparato del Estado), España se ha dotado de un completo ecosistema oficial de lucha contra las ciberamenazas (figura 1). Debemos señalar que cada elemento de este engranaje público puede tener participación en caso de ciberterrorismo.

Puestos a categorizarlos, a nivel estatal encontramos cuatro tipos de agentes con atribuciones contraciberterroristas de acuerdo con su naturaleza y objetivos señalados por la legislación aplicable en cada caso:

1. Coordinación, acción y estudio: El Departamento de Seguridad Nacional, adscrito al gabinete del Presidente del Gobierno, y el Centro Criptológico Nacional, perteneciente al CNI, dependiente del Ministerio de Defensa.
2. Policiales: la Unidad de Investigación Tecnológica del Cuerpo Nacional de Policía, el Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil y el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad.
3. Civil y empresarial: el INCIBE (Instituto Nacional de Ciberseguridad, antes Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación).

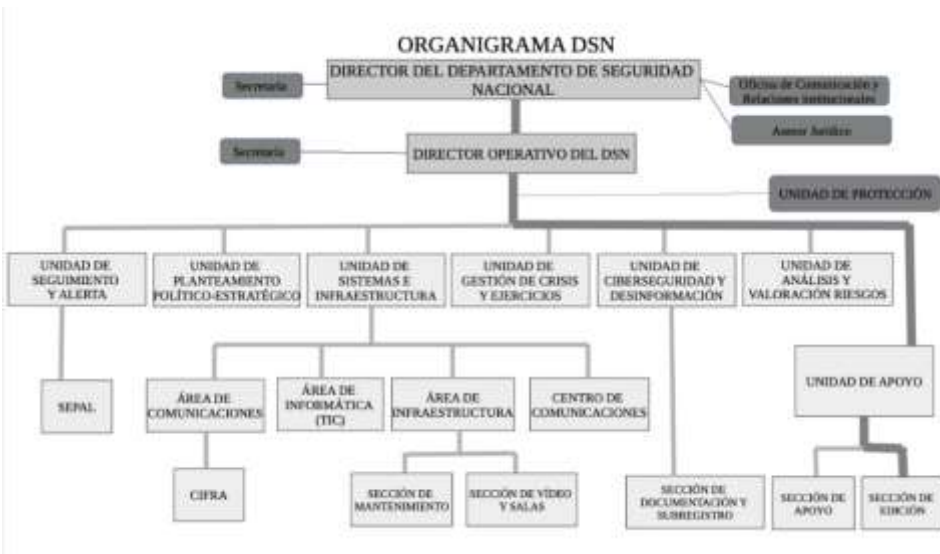
4. Militar: Mando Conjunto de Ciberdefensa

Describiremos a continuación sus atribuciones y características, así como algunas de sus actuaciones más destacadas en el ámbito del ciberterrorismo:

I. Capacidades gubernamentales y de coordinación en España

En esta categoría los dos organismos integrantes pertenecen directamente al Gobierno de la nación. En primer lugar está el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), dependiente orgánicamente del gabinete del Presidente del Gobierno (Real Decreto 1119/2012 de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno). Dentro de su organigrama (figura 2), una unidad específica está encargada de eventualidades ciberterroristas, la de ‘ciberseguridad y desinformación’.

Figura 2. Organigrama del DSN.



Fuente: Departamento de Seguridad Nacional

Por ley 36/2015, de 28 de septiembre, el DSN tiene asignadas cuatro funciones principales:

- Secretariado técnico del más alto órgano colegiado de trabajo del Gobierno en materia de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional.
- En relación con lo anterior, desempeña funciones de secretariado técnico también para las comisiones interministeriales relacionadas con la Seguridad Nacional (SN) que a su vez surten de material de trabajo al Consejo.
- Gestión de crisis

- Apoyo a la colaboración y correcto funcionamiento de los órganos públicos estatales dedicados a la SN y realización de propuestas para fomentar la participación privada en la materia

Cada una de estas funciones podría facultar al DSN a intervenir en procesos de deliberación y toma de decisiones en caso de ataque ciberterrorista a intereses nacionales. Su participación, por las características del órgano, es de preparación (incluida la labor de difusión de cultura de seguridad hacia la sociedad), respuesta inmediata (dado, por ejemplo, un ataque ciberterrorista sostenido en el tiempo o para coordinar la respuesta necesaria a un ciberataque terrorista puntual pero de cierta magnitud) y no inmediata y forense. Es decir: abarca todo el abanico temporal de lucha contraciberterrorista desde el punto de vista gubernamental.

La segunda de sus funciones es la de asistencia (además de al Consejo Nacional de Seguridad Marítima, Comité de Situación para la gestión de crisis, Comité Especializado de Inmigración, Comité Especializado de No Proliferación y Comité Especializado de Seguridad Energética) al Consejo Nacional de Ciberseguridad (CNC) (figura 3).

Figura 3. Composición del Consejo Nacional de Ciberseguridad



Fuente: DSN

El CNC es un órgano (creado por acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional el 5 de diciembre de 2013) de encuentro del DSN con el segundo organismo integrante de esta categoría de actores públicos nacionales con atribuciones de coordinación, acción y estudio: el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), vía su rama cibernética: el Centro Criptológico Nacional (CCN).

El principal órgano de Inteligencia del Gobierno de España, el CNI, ha sido a lo largo de su historia dependiente o bien del Ministerio de Defensa o bien del de Presidencia. El cumplimiento de las directrices gubernamentales de Inteligencia se ha venido entendiendo en las últimas décadas de manera más puramente política o militar según la visión del Gobierno de turno o su conveniencia. Así, el Servicio Central de Documentación (SECED, 1972-1977) nació adscrito al Ministro Subsecretario de Presidencia, Almirante Luis Carrero Blanco. Con la llegada de la democracia, tomó el relevo el Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESID, 1977-2002) con la renovada misión de surtir de información a la Defensa Nacional de la España democrática. Ya en 1984 (tras la llegada del Partido Socialista Obrero Español –PSOE– al poder) hubo un primer cambio, un nuevo Real Decreto convertía a los servicios de inteligencia en una herramienta de uso mixto entre Presidencia y Defensa.

El 6 de mayo de 2002 es aprobada la Ley 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia con la que nace el CNI y que en su artículo 7 lo hace depender del Ministerio de Defensa. Así ha sido salvo en el período 2011-2018 en el que los Gobiernos correspondientes lo creyeron mejor incardinado de nuevo en el Ministerio de Presidencia (con la misma titular que la Vicepresidencia en esas legislaturas, Soraya Saenz de Santamaría, del Partido Popular). En 2018, el PSOE le devolvió a su dependencia orgánica de Defensa.

Al margen de ese contexto histórico, del que es no obstante deudora, su rama cibernética, el CCN, desarrolla en la actualidad una múltiple labor de CERT (*Computer Emergency Response Team*) público nacional, asistiendo y colaborando con organismos públicos y empresas de interés estratégico frente a ciberataques y su posibilidad. Según la web del organismo, el CCN tiene como misión “contribuir a la mejora de la ciberseguridad española, siendo el centro de alerta y respuesta nacional que coopere y ayude a responder de forma rápida y eficiente a los ciberataques y a afrontar de forma activa las ciberamenazas, incluyendo la coordinación a nivel público estatal de las distintas Capacidades de Respuesta a Incidentes o Centros de Operaciones de Ciberseguridad existentes” (CCN-CERT, 2019).

Concreta estos objetivos con una importante producción de material divulgativo público, la colaboración en la resolución y prevención de incidentes (ataques o creación de riesgos de seguridad) con sus sectores objetivo antes mencionados de manera confidencial y el asesoramiento del Gabinete gubernamental, especialmente a través del mencionado Consejo Nacional de Ciberseguridad, en el que coincide con el DSN.

En cuanto a lo que se puede analizar de sus atribuciones contraciberterroristas, el propio CCN afirma que, de acuerdo con la Ley 11/2002 de creación del CNI y la 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, es su competencia “la gestión de ciberincidentes que afecten a cualquier organismo o empresa pública. En el caso de operadores críticos del sector público la gestión de ciberincidentes se realizará por el CCN-CERT en coordinación con el CNPIC” (CCN-CERT, 2019)

Se puede concluir por tanto que, al margen de su labor de divulgación pública, las atribuciones legales del CCN en materia de asesoramiento gubernamental, lo habilitan para proveer a los órganos de decisión superiores de información y análisis técnico en materia anticiberterrorista, llegado el caso.

II. Capacidades policiales en España.

Como en muchos otros países, en España las contramedidas contra el quebrantamiento de la ley y el orden, en el ciberespacio y desde él, tienen una primaria faceta policial, esto es, de lucha y prevención del delito a través de medios digitales. Desde hace años, la capacitación de efectivos policiales en este ámbito (en el entorno estatal pero también en los casos de las policías de las Comunidades Autónomas que disponen de ellas: País Vasco, Navarra, Cataluña e Islas Canarias) les ha convertido en fuerzas que podrían intervenir en supuestos de ataques ciberterroristas; de hecho tienen un papel muy activo en operaciones contra el proselitismo terrorista en Internet y aún mucho más en la detección, investigación y acción contra delincuentes y delincuencia organizada en la Red o que usan Internet para conseguir sus fines.

Al margen de labores de información y físicas por proximidad, las policías autonómicas no juegan un papel importante en la actualidad en España en el control del ciberdelito. Esto es así a pesar de que toda la legislación estatal y autonómica les atribuye lógicas funciones de mantenimiento del orden y lucha contra la criminalidad, si bien en la práctica, en el terreno cibernético, la autoría de las actuaciones policiales en este ámbito en el país pertenece a quienes sí están dotados de medios y personal adiestrado para ello: la Policía Nacional y la Guardia Civil. Serán, junto con el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), los actores que trataremos en este epígrafe.

El Cuerpo Nacional de Policía (CNP) o Policía Nacional tiene encargada la vigilancia del ciberespacio dentro de sus competencias a su Brigada de Investigación Tecnológica (lo que le dota de unas distintivas y oportunas siglas, 'BIT'), encuadrada dentro del la Unidad de Investigación Tecnológica de la Comisaría General de Policía Judicial de la Dirección General de la Policía (DGP). El dibujo de ese organigrama ya otorga idea del marco de sus funciones y es una plasmación de lo que, por otro lado, ordena la legislación apuntada: atención y prevención del quebrantamiento del orden legal en el ciberespacio en este caso, así como su investigación e intervención en contra, bajo supervisión judicial. En palabras de la DGP, "la Brigada Central de Investigación Tecnológica es la Unidad policial destinada a responder a los retos que plantean las nuevas formas de delincuencia. Pornografía infantil, estafas y fraudes por Internet, fraudes en el uso de las comunicaciones, ataques cibernéticos, piratería" (UDEP, 2019).

Específicamente, la Policía Nacional cita los siguientes supuestos delictivos entre las competencias de la Brigada Central de IT (UDEP, 2019):

- Amenazas, injurias, calumnias. Por correo electrónico, SMS, tablones de anuncios, foros, newsgroups, web...
- Pornografía infantil. Protección al menor en el uso de las nuevas tecnologías.
- Fraudes en el uso de las comunicaciones. Piratería de señales de televisión privada
- Fraudes en Internet. Estafas. Uso fraudulento de tarjetas de crédito. Fraudes en subastas. Comercio electrónico
- Seguridad lógica. Virus. Ataques de denegación de servicio. Sustracción de datos. Hacking. Descubrimiento y revelación de secreto. Suplantación de personalidad. Sustracción de cuentas de correo electrónico.

- Piratería de programas de ordenador, de música y de productos cinematográficos.

Varios de esos supuestos pueden suponer bien parte de una táctica terrorista, bien una actividad ilícita convencional relacionada con el terrorismo (como lo puede ser la apología terrorista), bien un ataque de esa misma naturaleza y origen en sí mismo.

Dependiendo de la magnitud de los hechos ante los que se encuentren los agentes y su potencialidad, el caso puede ser neutralizado policialmente de manera habitual o elevado a instancias superiores, hasta alcanzar la intervención del Departamento de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional. Es necesario tomar en consideración que las labores de vigilancia habituales de los agentes y oficiales encargados, la recepción de denuncias e informaciones, así como las alianzas internacionales y los datos e indicios que se puedan recabar gracias a ellas, pueden hacerles hallar rastros de delito en el ciberespacio cuyas dimensiones y posibles implicaciones obliguen a un escalado del asunto a instancias superiores. Lo contenido en el presente párrafo es igualmente válido para el siguiente cuerpo a analizar.

La Guardia Civil crea su Grupo de Delitos Informáticos en el seno de su Unidad Central Operativa en 1996. En la actualidad se denomina Grupo de Delitos Telemáticos (GDT). Define el ámbito de sus competencias así:

Con la socialización de Internet y el crecimiento de los hechos delictivos, se amplía el abanico de competencias de investigación, que alcanza a todas aquellas conductas delictivas realizadas a través de los sistemas de información o contra éstos, lo que se conoce popularmente como el cibercrimen. (...) El esfuerzo principal del GDT y de los EDITEs ha sido, desde su creación, la investigación de la delincuencia que se vale de las redes y sistemas de información para su comisión (Guardia Civil, 2019)

Al igual que sucede con el CNP, los agentes destinados en el GDT pueden toparse con conductas constitutivas de delitos relacionados con el terrorismo en el ciberespacio. De hecho, como hemos recogido anteriormente, la Guardia Civil ha tenido un papel fundamental en la persecución y represión de la apología del terrorismo de ETA en España tras la caída de la banda. Del mismo modo, en la actualidad y al igual que la Policía Nacional, sus actuaciones de investigación en redes sociales, foros privados y espacios de la dark web dan lugar a operaciones que concluyen con la detención de sujetos afines a la principal amenaza terrorista en la actualidad para España, el de etiología yihadista.

Para finalizar este apartado, cabe mencionar el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), es un órgano de respuesta y coordinación a nivel policial para la protección de infraestructuras críticas, en teoría, principal objetivo del ciberterrorismo. Según se recoge en su web (CNPIC, 2020),

el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC) es el órgano responsable del impulso, coordinación y supervisión de todas las políticas y actividades relacionadas con la protección de las infraestructuras críticas españolas y con la ciberseguridad en el seno del Ministerio del Interior. El CNPIC depende del Secretario de Estado de Seguridad, máximo responsable del Sistema Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas y de las políticas de ciberseguridad del Ministerio.

III. Capacidades civiles y empresariales.

Dentro del repaso a los distintos actores anti ciberterroristas categorizados, acabamos con el INCIBE, con sede en León. Según su propia página web (INCIBE, 2019):

el Instituto Nacional de Ciberseguridad de España (INCIBE), anteriormente Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, es una sociedad dependiente del Ministerio de Economía y Empresa a través de la Secretaría de Estado para el Avance Digital y consolidada como entidad de referencia para el desarrollo de la ciberseguridad y de la confianza digital de ciudadanos, red académica y de investigación, profesionales, empresas y especialmente para sectores estratégicos.

Para llevar a cabo esta misión, el INCIBE ejecuta una serie de tareas, entre las que destaca (por ser la orientada a alcanzar al mayor número de población) la Oficina de Información al Internauta (OSI), que proporciona información básica e intermedia a todo tipo de usuario de Internet vía formulario web, realizando campañas periódicas de concienciación de los distintos riesgos digitales o con un consultorio telefónico, la Línea de Ayuda en Ciberseguridad. El Gobierno de la nación, en octubre de 2019, concedía a este último servicio de la OSI un carácter aún más institucional, al adjudicarle el número corto de contacto 017. Esta línea supone uno de las líneas de acción más visibles de la OSI del INCIBE, que dedica especial atención a colectivos digitales especialmente vulnerables como niños (con el programa/web 'Internet segura *for kids*') o novatos en la Red.

El INCIBE también atiende las necesidades de información y ayuda a planificación en materia de ciberseguridad de empresas, organizaciones e instituciones. A su vez, supone un centro de estudio de amenazas digitales, que concreta en varias publicaciones como sus 'Balances de Ciberseguridad', editados anualmente.

Por último, es un centro de coordinación de actores clave a su vez a nivel nacional e internacional en materia de ciberriesgos, con los que intercambia información y coordina acciones. De hecho, en ese sentido, en enero de 2020 fue nombrado Autoridad de Numeración de Vulnerabilidades (CNA: CVE Numbering Authorities) por Mitre, una asociación dependiente del National Institute of Standards and Technologys del Departamento de Comercio de Estados Unidos; eso supone que el INCIBE es el único organismo español válido para la interlocución con ese organismo americano para la comunicación de la detección de vulnerabilidades en equipos y sistemas TIC.

Su naturaleza hace que el INCIBE tenga una inclinación de ciberseguridad más ciudadana y empresarial, orientada a los riesgos del día a día, no tanto al ciberterrorismo. No obstante, con los distintos canales que tiene abiertos con sus interlocutores puede recibir información relacionada directa o indirectamente con actividad ciberterrorista que pondrá en conocimiento de las fuerzas nacionales directamente encargados de su lucha y

prevención (por ejemplo, comunicaciones de empresas informando de que han sufrido un ataque de naturaleza terrorista o ciudadanos informando de que han presenciado propaganda terrorista en Internet).

IV. Capacidades militares.

El mando conjunto de ciberdefensa en España fue creado por la Orden Ministerial de 10/2013, del 19 de febrero, y está subordinado al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JE-MAD). Las siguientes misiones han sido encomendadas (EMAD, 2020) a él:

- Garantizar el libre acceso al ciberespacio, con el fin de cumplir las misiones y cometidos asignados a las Fuerzas Armadas, mediante el desarrollo y empleo de los medios y procedimientos necesarios.
- Garantizar la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información, así como la integridad y disponibilidad de las redes y sistemas que la manejan y tenga encomendados.
- Garantizar el funcionamiento de los servicios críticos de los sistemas de información y telecomunicaciones de las Fuerzas Armadas en un ambiente degradado debido a incidentes, accidentes o ataques.
- Obtener, analizar y explotar la información sobre ciberataques e incidentes en las redes y sistemas de su responsabilidad.
- Ejercer la respuesta oportuna, legítima y proporcionada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional.
- Dirigir y coordinar, en materia de Ciberdefensa, la actividad de los centros de respuesta a incidentes de seguridad de la información de los Ejércitos y Armada y el de operaciones de seguridad de la información del Ministerio de Defensa.
- Cooperar, en materia de ciberdefensa, con los centros nacionales de respuesta a incidentes de seguridad de la información, de acuerdo con lo que determinen las estrategias y políticas nacionales de ciberseguridad en vigor, así como con otros centros militares de respuesta a incidentes de seguridad de la información en el ámbito internacional.
- Definir, dirigir y coordinar la concienciación, la formación y el adiestramiento especializado en materia de ciberdefensa.

Como podemos observar tiene dos cometidos diferenciados: por un lado, la protección de la información de las unidades dependientes de Defensa y, por otro, los cometidos de respuesta a incidentes. También los cometidos de coordinación son sumamente importantes en estas tareas, ya sea a nivel interno, con centros de los diferentes ejércitos, a nivel nacional (centros nacionales, policiales o civiles) o a nivel internacional. Y aquí es donde entroncamos con la colaboración a nivel OTAN.

En este sentido la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN o NATO, por sus siglas en inglés) está preocupada por el ámbito de las ciberamenazas, como pone de manifiesto a través de su web (OTAN, 2020). Y aquí es donde encontramos el objetivo principal que persigue en la ciberdefensa, el cual no es otro que el fortalecimiento de las

infraestructuras nacionales y las redes. Para ello cuenta con más de 200 profesionales que realizan análisis diarios, dos equipos de reacción rápida para asistir a los aliados, un simulador de ciberjuegos, proyectos de inteligencia de defensa (Smart Defense) y el Centro de Excelencia en Ciberdefensa de Tallin.

Debemos detenernos en este centro, porque es uno de los lugares importantes de colaboración, aparte de un acuerdo técnico con la Unión Europea, más de cuarenta acuerdos con los países socios y más de quince con empresas tecnológicas. Bien, este centro de excelencia realiza investigación, entrenamiento y análisis en cuatro áreas: tecnología, estrategia, operaciones y leyes (CCDCOE, 2020).

Otro aspecto de interés en el marco OTAN es el Programa de Seguridad y Paz. A través de este programa se ha provisto de investigación de interés en el ámbito del ciberterrorismo, por ejemplo, en 2008 la publicación de *Responses to Cyberterrorism*, que recoge 11 trabajos en las áreas de historia de Internet, sistemas abiertos de inteligencia, infraestructuras críticas, uso de Internet por los terroristas, colaboración internacional, AlQaeda web, Internet como herramienta contraterrorista, Análisis del PKK/KRONGRA-GEL o el papel de la OTAN en el ciberterrorismo (Center of Excellence Defense Against Terrorism, 2008). O la publicación más actual de 2015 sobre *Terrorist Use of Cyberspace and Cyber Terrorism: new challenges and responses*, donde se reflejan 15 trabajos en áreas relativas al uso de la tecnología por ciberterroristas y ciberdelincuentes, terrorismo global, protección de información crítica, financiación del terrorismo, Al Qaeda, ISIS, el factor humano en el ciberterrorismo, propaganda terrorista en el ciberespacio, legislación antiterrorista, legislación internacional y legislación italiana, y respuestas al ciberterrorismo (Ogun, 2015).

4. Conclusiones para el futuro.

Como hemos expuesto, para activar los mecanismos que deben hacer frente a una ciberamenaza conviene determinar qué tipo de ciberamenaza es y, sobre todo, cuál es la intencionalidad. Este aspecto, en el ámbito de este trabajo, el ciberterrorismo, nos lleva a algo más complejo como es determinar quién es ciberterrorista. Esta aparente indefinición, o el que no exista una clara definición en el campo académico, cuenta con dos pilares básicos: la falta de casos reales y el problema ideológico.

En primer lugar, para el análisis de escenarios probables, el hecho de que nos hallemos ante un fenómeno no ya nuevo, sino que seguramente ha echado a andar por ahora mucho más en la ficción que en la realidad, no ayuda a clarificar la cuestión. En cambio, no existe por ahora una actividad terrorista *per se* permanente ni especialmente intensa en el ciberespacio más allá del potente desarrollo proselitista, apologetico y promocional en redes sociales y canales semipúblicos de servicios de mensajería de organizaciones terroristas (ej. Daesh) e ideales (supremacía blanca) bien implantados. El propio Candau, citado ya al principio de este trabajo, niega haber visto algún caso aún de ciberataque terrorista (“será cosa de que mañana tengamos un caso, pero hoy por hoy no ha habido ninguno”) (Congreso de los Diputados, 2018) y la práctica totalidad de las fuentes académicas corroboran que aún no se ha sufrido (o al menos no ha sido conocido) ninguno a media o gran escala.

Hay autores que, no obstante lo dicho, sí señalan la comisión de actos ciberterroristas, por ejemplo, a finales de los años 90 por parte de Hezbollah y Hamas (deben tomarse siempre, ante la falta de reconocimiento oficial, con la previa y necesaria etiqueta de “presuntos”) (Pettinari, 1997: 7-8). Y es que, en la relación de pros y contras de atacar como terrorista en el ciberespacio salen ganando las contras; ante la facilidad de ejecución, menor coste económico o deslocalización geográfica hay que contraponer la dificultad para provocar grandes catástrofes o aumento de la conciencia social y política sobre ciberseguridad entre los segundos, a lo que debe añadirse la posibilidad de negación de la existencia del ataque por parte de las autoridades o entidades afectadas si éste no alcanza un nivel de gravedad tal que lo ponga en conocimiento público de manera automática.

Si ahondamos en esta idea, aunque hace 30 años —década de los 70— la visión del National Research Council indicaba que “el terrorista del mañana podrá hacer más daño con un teclado que con una bomba” (citado en Denning, 2001), ya Denning (2001) dejó constancia de una realidad tras el 11-S que aún hoy sigue vigente: “Al menos por ahora, los vehículos robados, camiones bomba y armas biológicas parecen suponer una amenaza mayor que el ciberterrorismo. No obstante, tal y como los sucesos del 11 de septiembre nos cogieron por sorpresa, así podría a pasar con un gran ciberataque. No podemos permitirnos descartar la amenaza”. En este sentido también se expresa Nieto (2018) y afirma que no actualmente es ficción un ataque ciberterrorista a infraestructuras críticas, aunque el futuro sea impredecible, porque los grupos terroristas no disponen de tecnología suficiente y remarca que lo más factible sea la influencia en audiencias concretas, más que ciberataques a estas infraestructuras.

Tampoco ayuda a la clarificación de la situación el uso que hacen de manera general los medios de comunicación de los términos ‘cibercrimen’, ‘ciberataque’, ‘ciberdelincuencia’, el propio de ‘ciberterrorismo’ u otros más especializados como ‘hacktivismo’. Son empleados en muchas ocasiones como sinónimos sin atender a los matices o grandes diferencias entre unos y otros.

En segundo lugar, el problema de indefinición que arrastra el ciberterrorismo lo hereda de su matriz terminológica, condensada en la expresión “un terrorista para alguien es un luchador por la libertad para otro”. Como indica Jenkins (1982), “[l]a dificultad de definir el terrorismo ha llevado al cliché de que un terrorista para alguien es un luchador por la libertad para otro, lo que implica que no puede haber una definición objetiva de terrorismo, ni estándares universales de comportamiento en la paz o la guerra”.

Otro de los aspectos relacionados de la indefinición del concepto tiene que ver con los problemas relacionados con la confusión de actos de ciberguerra o de actos de ciberhacktivismo, como se ha comprobado, en los que la determinación vendrá dada por los intereses de los grupos que estén detrás de los ciberataques. Por eso es muy importante la investigación del factor humano y de la toma de decisiones en este campo y así poder determinar la tipología frente a la que nos encontramos y activar unas capacidades u otras, tanto a nivel nacional como internacional.

Así, estamos listos para detectar los ataques del ciberterrorismo, un problema aún de futuro, allá cuando se produzcan: acciones cibernéticas que, con o sin efectos físicos en el mundo real, busquen atemorizar a una población o parte de ella, con el fin de acercar, conseguir o promocionar los fines ideológicos del ente personal o colectivo que las perpetra. Se trata, por tanto, del uso de tácticas cibernéticas por parte del terrorismo, si bien aún el

mundo no ha visto una actividad prolija en ese campo, más allá del proselitismo volcado en redes sociales, foros y *dark web*.

Una de las primeras conclusiones es que el escenario de futuro más probable no es el de una acción terrorista directa a través de un ciberataque de gran impacto, sino más bien la potenciación de la propaganda, captación, adiestramiento y comunicación de grupos terroristas.

En abundamiento de lo expuesto, hemos de emplear lo anteriormente expuesto para dejar sentada una clara doble base que se afianza tras analizar la historia del ciberterrorismo en España: en primer lugar, como atestiguan el jefe de ciberseguridad del CCN, Javier Candau (Congreso de los Diputados, 2018), y los informes públicos que viene emitiendo este organismo, aún no ha existido un ataque ciberterrorista en España (CCN-CERT, 2018, 2019); en segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la actividad terrorista en el ciberespacio de dominio español (presencia de ciudadanos españoles) se limita hasta ahora al ámbito propagandístico, apologético, proselitista, financiador y/o reclutador de la ideología terrorista de turno.

Aunque, por otra parte, la evolución desde 2017, en la que las publicaciones cibernéticas favorables a los intereses de la organización terrorista internacional deben ser, más que nunca, buscadas para poder ser leídas y, por ello, su actividad se ha trasladado a foros de acceso restringido, servicios de mensajería encriptada como Telegram e incluso a la *dark web* (Canales, 2017), donde se debe acceder de manera deliberada y por tanto son radicalizados individuos que buscan de inicio el contacto con la organización y sus satélites activamente.

A pesar de que la respuesta a nuestra pregunta de investigación de si las capacidades españolas, como miembro de la comunidad internacional y ejemplo de lo existente en otros países del entorno, están preparadas para hacer frente al desafío ciberterrorista es positiva, otro de los puntos que queremos tratar en estas conclusiones es la mejora de las capacidades en cuanto a propuestas de futuro. En este sentido, la mejora de las capacidades actuales pasa por una detección temprana, por un entrenamiento continuo en escenarios probables, como ya se hace en el marco de la OTAN, pero ampliado a la coordinación de todos los sectores, incluido el privado.

Será clave la determinación temprana de la motivación de los ciberataques, es decir, si estamos ante una motivación puramente económica, hablaremos de ciberdelincuencia común y se pondrán en marcha las capacidades para este fin; si la finalidad es el ataque para la merma de las capacidades militares, económicas o sociales de un Estado por parte de otro Estado, estaremos en un caso de ciberguerra y si a esto le añadimos el ataque por parte de un grupo con una atribución de fines políticos, ideológicos o religiosos, sí podremos hablar de ciberterrorismo. Somos conscientes que, en papel, esta diferenciación es sencilla y que la complicación estriba en la atribución de responsabilidades en un mundo líquido, como en el que nos encontramos.

Y aquí, antes de acabar, hay que añadir una mejora que se refiere a la integración del conocimiento criminológico en cuanto a la oportunidad criminal en el ciberespacio y a la influencia del factor humano en la ciberseguridad. En el primer caso, se ha podido comprobar que las características intrínsecas (no existencia de tiempo y espacio) y extrínsecas (transnacionalidad, universalidad, neutralidad, apertura al cambio y en revolución

permanente) (Miró, 2012 : 143-160) hacen de este espacio como preferible para actos de terrorismo tradicional amplificado, porque, de momento y como hemos reflejado aquí, un ataque ciberterrorista de calado en el que se produzca la pérdida de vidas humanas no parece ser factible, aunque haya habido intentos serios en los últimos años, como el intento de envenenamiento de una planta potabilizadora en Inglaterra por parte de Daesh alterando los parámetros de depuración a través de un ciberataque en 2018 (Zuloaga, 2018).

Y, por último, en cuanto a la coordinación deberíamos ver normal la colaboración y coordinación por parte de todas las capacidades nacionales e internacionales, incluso si aún no se ha determinado si es el ataque de un Estado, de un grupo terrorista, de un grupo ciberhackivista o de un cibercriminal (o grupo de ellos), incluidas las capacidades operativas militares. Todo ello debido a que la evolución de este fenómeno hace que cada vez sea más complejo determinar las relaciones entre unos y otros actores implicados.

Y sí podemos concluir con la validación de la hipótesis de partida en función de la red de capacidades expuestas aquí en el caso español, que puede ser extrapolable al ámbito internacional. Además de que todo lo observado en este estudio nos indica que la colaboración y coordinación será global o no lo será, porque los ciberataques terroristas del futuro y el aprovechamiento del ciberespacio por estos grupos ya es global.

5. Bibliografía

- Bas, E. (1999). *Prospectiva. Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Barcelona: Ariel Social
- Canales, P. (2017). Las nuevas armas mediáticas del Daesh. *Revista Española de Defensa* (338), 46-51.
- Cano Paños, M. A. (2019). La expansión, intensificación y seducción del terrorismo islamista a través de internet: análisis criminológico. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 271-287
- Cano Paños, M. A & Castro Toledo, F. (2018). El camino hacia la (Ciber)Yihad. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20
- Center of Excellence Defence Against Terrorism. (2008). *Responses to Cyber Terrorism*. NATO science for peace and security series. Sub-series E: Human and societal dynamics. Ankara: IOS Press
- Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT) (2019). *Misión y objetivos del CCN-CERT*. <https://www.ccn-cert.cni.es/sobre-nosotros/mision-y-objetivos.html>, consultada el 3 de septiembre de 2019
- Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT) (2019). *Ciberamenazas y tendencias*. Madrid: Ministerio de Defensa
- Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT) (2018). *Aproximación española a la ciberseguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa
- Congreso de los Diputados (2018). *Diario de Sesiones de las Cortes Generales XII Legislatura*, núm. 105., Comparecencia de don Javier Candau Romero, Jefe del Departamento de Ciberseguridad del Centro Criptológico Nacional. Madrid.

- Recuperado el 31 de mayo de 2019, de http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/DS/CM/DSCG-12-CM-105.PDF
- Consejo de Seguridad Nacional. (2019). Estrategia Nacional de Ciberseguridad. BOE 30 de abril de 2019.
- Cooperative Cyber Defense Center of Excellence (CCDCE) (2020). <https://ccdcoe.org/>
- Denning, D. (1 de noviembre 2001). Is Cyber Terror next? U.S Social Science Research Council. Nueva York. Recuperado el 2 de junio de 2019 de <https://poli.hevra.haifa.ac.il/~terror/homer/27.9.02/cyber%20terrorism.htm>
- Departamento de Seguridad Nacional (DSN) (2017). Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Madrid: Presidencia del Gobierno. Recuperado el 19 de junio de 2019, de https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf
- Estado Mayor de la Defensa (EMAD) (2020). Mando conjunto de ciberdefensa. Recuperado de <https://emad.defensa.gob.es/unidades/mccd/> el 10 de enero de 2020
- Europa Press (22 de noviembre de 1997). ETA difunde propaganda en Internet para eludir el delito de apología del terrorismo, según la Guardia Civil. El Mundo. Recuperado el 10 de junio de 2019, de <https://www.elmundo.es/navegante/97/noviembre/22/delitoseta.html>
- Escrivá, Á., & Lázaro, F. (28 de abril de 2014). 21 detenidos por usar las redes sociales para enaltecer el terrorismo y ofender a las víctimas. El Mundo. Recuperado el 11 de junio de 2019, de <https://www.elmundo.es-es-pana/2014/04/28/535e47a2e2704ef91e8b4572.html>
- Guardia Civil (2019). Grupo de Delitos Telemáticos. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de https://www.gdt.guardiacivil.es/webgdt/la_unidad.php
- Guardia Civil (13 de abril de 2016). La Guardia Civil detiene a 13 personas en una operación abierta contra el enaltecimiento del terrorismo en las redes sociales. Recuperado el 11 de junio de 2019, de <http://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/5713.html>
- Holt, T.; Bossler, D. & Seigfried-Spellar, K. (2015). Cybercrime and Digital forensics. An Introduction. New York: Routledge
- Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) (2019). Qué es INCIBE. Recuperado de <https://www.incibe.es/que-es-incibe> el 19 de enero de 2020
- Jenkins, B. (1982). Statements about terrorism. (A. A. Science, Ed.) The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 463, 12
- Lesaca Esquiroz, J. (2017). Armas de seducción masiva (Primera ed.). Barcelona: Península.
- López-Fonseca, O. y Pérez, F.J. (2019). La Audiencia Nacional investiga los movimientos de espías rusos en Cataluña. El País. Madrid. España. https://elpais.com/politica/2019/11/20/actualidad/1574276025_237776.html Consultado el 20 de enero de 2020.

- Maras, M.H. (2017). *Cybercriminology*. London: Oxford university Press
- Ministerio de Defensa (2014). *Al-Ándalus 2.0: la ciber-yihad contra España*. Granada: GESI (Universidad de Granada)
- Miró, F. (2012). *El cibercrimen. Fenomenología y Criminología de la delincuencia en el ciberespacio*. Madrid: Marcial Pons.
- Nieto Fernández, I. (2018). *La letalidad del ciberterrorismo*. Revisa General de Marina. Ministerio de Defensa de España.
- Ogun, M.N. (2015). *Terrorist Use of Cyberspace and Cyber Terrorism: challenges and responses*. Ámsterdam: IOS Press
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (2020). *Ciberdefensa*. Recuperado el 20 de enero de 2020 de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm
- Pettinari, D. (1997), "Cyber Terrorism-Information Warfare in Every Hamlet," *Police Futurist* 5, n. 3: 7-8.
- Rapoport, D. C. (2002). *The Four Waves of Rebel Terror and September 11*. *Antropoethics*, 8(1).
- Torres Soriano, M. (2009). *La dimension propagandistica del terrorismo yihadista global*.
- Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEP) (2019). *Quiénes somos*. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de https://www.policia.es/org_central/judicial/udep/bit_quienes_somos.html
- Zuloaga, J.M. (2018). *El Estado Islámico intentó hackear una depuradora y envenenar el agua de miles de personas en Inglaterra*. *La Razón*, Madrid, España, <https://www.larazon.es/espana/el-estado-islamico-intento-hackear-una-depuradora-y-envenenar-el-agua-de-miles-de-personas-en-ingles-CH20148208/> consultado el 20 de enero de 2020.

Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo¹

Four years of the EU Global Strategy: towards strategic autonomy but far from a European Army

Miguel Ángel Benedicto Solsona²

Resumen: Cuatro años después de la puesta en marcha de la *Estrategia Global para la Política Exterior* y de *Seguridad* de la *Unión Europea* y tras los avances y las declaraciones políticas tanto del Consejo como de Francia y Alemania, se han dado grandes pasos en la defensa de la UE. Desde la perspectiva institucionalista se analizan los avances producidos en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de la puesta en marcha de instrumentos que ya se recogían en el tratado de Lisboa y de nuevas herramientas que permiten hablar de mayor unidad europea en Seguridad y Defensa. Al utilizar el enfoque constructivista, se ve un incipiente desarrollo de la autonomía estratégica en Europa, todavía complementaria de la OTAN, pero con culturas estratégicas diferentes que la alejan de un Ejército Europeo.

Palabras clave: Estrategia Global de la UE, PCSD, autonomía estratégica, PESCO, OTAN.

Abstract: Four years after implementing the EU Global Strategy for the Foreign and Security Policy and after the advances and political declarations of both the Council and France and Germany, great steps have been taken in EU Defence. The progress made in the Common Security and Defense Policy (CSDP) in recent years, the implementation of instruments that were already included in the Lisbon treaty, and new tools that allow us to speak of a greater European unity in Security and Defense, are analysed from the institutionalist perspective. By using the constructivist approach, we can see the incipient development of strategic autonomy in Europe, still supplementary to NATO, but with different strategic cultures which distance themselves from a European Army.

Keywords: EU Global Strategy, CSDP, strategic autonomy, PESCO, NATO.

¹ Recibido: 20/01/20. Aceptado: 23/06/20.

² Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y profesor asociado de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y adjunto de la Universidad Europea de Madrid. miguel.benedictosolsona@gmail.com

1. Introducción

El 26 de junio de 2016, tras 2 años de negociaciones, se presentó la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea* (EUGS, en sus siglas en inglés) en el Consejo Europeo, el que, en principio, al coincidir con el Brexit, solo tomó nota sobre ella. La seguridad de la Unión se presentó como la primera prioridad de la EUGS, dada la importancia que le dieron los Estados miembro y las instituciones de la UE.

La guerra civil de Siria, la inestabilidad en Libia tras la caída de Gadafi, la anexión ilegal de Crimea por Rusia y la guerra en Ucrania, la crisis económica y el auge de los populismos, la entrada masiva de refugiados a la UE, los ataques del terrorismo del ISIS en territorio europeo, la desinformación, el Brexit y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca generaron un entorno estratégico complejo, fragmentado y con cambios e incertidumbres constantes dentro de la UE y en su vecindad Este y Sur. A estos desafíos se añaden el incremento de la influencia de China en política exterior y su mayor peso en África y los Balcanes, y la reciente crisis sanitaria y económica del Covid-19.

La EUGS apareció como un documento de supervivencia que, según Malksoo (2016, p. 375), “servía como una reafirmación de la voluntad de la UE para sobrevivir, para mantener su posición como un actor relevante en el escenario mundial, mientras que atraviesa la mayor crisis de legitimidad de su historia”. La nueva estrategia global de la UE venía a ser una actividad proactiva hacia el entorno político.

Uno de los principios rectores de la acción exterior de la UE, recogido en la Estrategia Global, será el pragmatismo basado en principios. Un concepto que Biscop (2016a) sitúa “entre el aislamiento y el intervencionismo, entre el idealismo soñador y el pragmatismo sin principios. Esto representa un retorno a la *Realpolitik* con características europeas”.

La Estrategia destaca una lista de intereses vitales de la UE y sus Estados miembro: la paz y seguridad de los ciudadanos y el territorio de la UE; la prosperidad que implica un mercado interior sólido y un sistema internacional abierto; la democracia como valor fundamental a promover junto con el respeto y la promoción de los derechos humanos, libertades y estado de derecho; y un orden mundial basado en normas y en el multilateralismo. Al configurar los intereses y prioridades de la Estrategia ya se ve la influencia de ese pragmatismo basado en principios que hace hincapié en la seguridad europea, la vecindad más próxima y el poder duro, dejando a un lado la exportación de la democracia (Benedicto: 2016). Aunque para proteger los valores y el modo de vida europeo —señala la EUGS— habrá que reforzar nuestra seguridad y defensa de acuerdo con los derechos humanos y el Estado de Derecho.

En la Estrategia se subrayan prioridades de seguridad como el terrorismo, las amenazas híbridas y territoriales, el cambio climático, la volatilidad económica y la inseguridad energética, para las que se requiere una política clara y unificada. Junto con estos intereses principales, la EUGS identifica cinco prioridades en la acción exterior: la seguridad de la propia UE, la estabilidad de los estados vecinos, la manera de hacer frente a los conflictos y crisis, los órdenes regionales de cooperación estables en todo el mundo, y una gobernanza mundial eficaz y más acorde con la realidad internacional.

La anterior Alta Representante para la Política Exterior, Seguridad y Defensa, Federica

Mogherini, reconoció que la Estrategia alimentaba la ambición de una autonomía estratégica en la que el poder simbólico no basta y la UE para ser creíble debería incrementar el *hard power* en materia de seguridad y defensa para que en el futuro pueda gozar de dicha independencia.

La Comisión Europea actual, presidida por Ursula Von Der Leyen, refuerza la apuesta de Mogherini por el *hard power* al asumir el desafío de una Europa “geopolítica” (European Parliament, 2019a), que tiene nuevos retos sobre la mesa como la pandemia del coronavirus o la presencia cada vez más asertiva de China en el mundo. La Europa geopolítica indica la necesidad de mayor poder militar y económico, como se desprende de las palabras del Alto Representante para la Política Exterior, Seguridad y Defensa de la UE, Josep Borrell, que echa de menos que Europa use el lenguaje del poder y tenga una cultura estratégica (European Parliament, 2019b). Esa Europa es difícil compatibilizarla con el orden multilateral que también se defiende desde Bruselas, según algunos académicos como Bendiek (2018), que la ven como “la reacción de Europa a su confianza cada vez menor en la estabilidad del orden mundial multilateral y la comunidad de valores occidental, y marca un alejamiento de la idea de una asociación incondicional con los Estados Unidos.”

A lo largo del trabajo analizaremos algunos de los desafíos a los que se enfrenta la UE desde la puesta en marcha de la Estrategia Global y los instrumentos e instituciones desarrollados en estos cuatro años con el fin de llegar a una Europa de la Defensa. Para su estudio podemos aplicar el enfoque institucionalista en la seguridad y defensa para observar si la cooperación en Bruselas y el consenso entre los Estados miembro (Smith, 2004) van en la dirección de construir una autonomía estratégica de la UE, que le permita actuar de manera más independiente. Asimismo, se aplicará un enfoque constructivista (Meyer, 2004) para ver si las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros convergen o están lejos de un futuro ejército europeo.

2. Retos de la Europa geopolítica

Como decíamos al principio del artículo, desde 2015 se han incrementado los retos de la UE en un entorno estratégico cada vez más complejo. Nos vamos a centrar en la inestabilidad la vecindad más próxima y en el reto que ha significado el Brexit, Trump y el fuerte peso de China sobre todo tras la pandemia del coronavirus.

I. La influencia de Rusia y China en la inestable vecindad de la UE

Si la UE quiere ser un actor geopolítico creíble, primero deberá comenzar por buscar la estabilidad en su vecindad más inmediata (European Parliament, 2019b). Las prioridades de la Comisión son el Este de Europa, los Balcanes Occidentales, el Norte de África y Oriente Medio. En la vecindad Este, la UE encuentra la competencia de Rusia, que sigue en guerra con Ucrania y supone una amenaza para la seguridad del continente en los Balcanes, pues ya ha intentado impedir la ampliación de la OTAN y a la UE a esos países, que tienen una fuerte dependencia energética de Moscú. No solo Rusia sino también Turquía y China amenazan la posición europea en esa zona debido a la inacción de la UE. La falta de avances en la negociación de la adhesión de los Balcanes Occidentales a Europa despertó el interés de China en la región, que

puso en marcha en 2012 la iniciativa 16+1³, para promover la inversión en infraestructuras ligadas a la Nueva Ruta de la Seda impulsada por Beijing. La crisis del Covid-19, la ayuda sanitaria de China y el despliegue de su diplomacia pública con estos países han obligado al Consejo Europeo (2020) a dar un giro e iniciar negociaciones con Albania y Macedonia del Norte, e incluso a reafirmar que los Balcanes son parte de la UE.

En la vecindad Sur, la Primavera Árabe no trajo la democracia, salvo a Túnez, y la Estrategia Global introdujo un enfoque securitario tras los ataques terroristas del Daesh durante la guerra civil Siria y la conversión de Libia en Estado fallido tras la muerte de Gadafi, que dieron lugar a la crisis de los refugiados que puso en peligro la libre circulación en la UE. En África, la UE afronta también el reto demográfico, la migración y el cambio climático. La Comisión Europea tiene de nuevo la competencia de Beijing y busca una relación más estrecha con el continente con un enfoque distinto que no solo priorice la migración.

II. El Brexit y Trump: catalizadores del impulso a la Defensa Europea

La salida del Reino Unido de la UE y la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EEUU ayudaron a un mayor desarrollo de la Europa de la Defensa.

El Brexit perjudica a la defensa europea pues el Reino Unido es la gran potencia militar de la UE en cuanto a capacidades militares e industriales y por su influencia y credibilidad como actor de seguridad. Sin embargo, el adiós de Reino Unido a la UE ha espoleado la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) y de un Cuartel Militar Europeo para misiones no ejecutivas.

El alejamiento entre la UE y los EE.UU. del gobierno de Trump ha sido manifiesto. La falta de compromiso del presidente estadounidense con el artículo 5 del Tratado de Washington, la exigencia de que los Estados europeos de la OTAN incrementen su aportación al presupuesto de la organización y de que compren a la industria de defensa americana, no parece casar con los planes de la Europa de la Defensa que apuesta a limitar la participación de la industria de defensa americana en los proyectos militares de la UE.⁴ El apoyo de Trump al Brexit, la congelación del Tratado de Libre Comercio entre EEUU y la UE, la salida del acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la ruptura del Acuerdo Nuclear con Irán y la guerra comercial han torpedeado la relación transatlántica e impulsan el desarrollo de una defensa Europea todavía complementaria de la OTAN.

3. La autonomía estratégica en la Estrategia Global de la UE

En la Estrategia Global se exhorta a asumir mayor responsabilidad en seguridad y defensa para afrontar el nuevo entorno estratégico y pretende establecer una estructura

3 China, the 16+1 format and the EU. European Parliamentary Research Service. September 2018. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS_BRI\(2018\)625173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS_BRI(2018)625173_EN.pdf)

4 A través del Reglamento 2018/1092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, una norma permite que participen empresas extra-comunitarias, pero exige que la propiedad intelectual del proyecto sea europea y no consiente que terceros países controlen la exportación del armamento fabricado.

militar autónoma para actuar, aunque de manera complementaria con la OTAN. La Alianza se ocupa de la seguridad colectiva pero los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para actuar de manera autónoma en el caso y el momento necesario. “Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras” (European External Action Service, 2016, p. 5).

El concepto de autonomía estratégica tiene tres dimensiones principales: económica, tecnológica y de seguridad y defensa (Grevi, 2019), pero en este artículo nos centraremos en la de seguridad y defensa. Un concepto que se cita varias veces en la EUGS al referirse a la toma de decisiones y a la autonomía de acción (Franke & Varma, 2019). La Estrategia señala que hay que tener autonomía estratégica para “promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores”; y apostar por “una industria de defensa europea innovadora y competitiva” para poder alcanzarla.

La autonomía estratégica en su dimensión de seguridad y defensa, según Ronj y Kunz (2017), tiene varias dimensiones: operativa, industrial y política. La operativa es la capacidad para planificar y realizar misiones civiles y militares. La autonomía industrial es el desarrollo de las capacidades requeridas para lograr la autonomía operativa y la autonomía política es la capacidad de definir objetivos de política exterior y de seguridad. Se puede añadir una dimensión nuclear, que parece un asunto tabú que apenas se cita, aunque algunos autores como Drent (2018) creen que Europa necesitar su propio poder nuclear sobre todo desde la llegada de la administración Trump.

Para Biscop (2016b), cuando se habla de autonomía estratégica, hay que preguntarse qué tareas militares y en qué partes del mundo pueden los europeos llevarlas a cabo sin los Estados Unidos. La EUGS hace referencia a cuatro: proteger el estilo de vida europeo, contribuir a la resiliencia de los estados y sociedades, ayudar a mantener el acceso sostenible a los bienes comunes mundiales y complementar el mantenimiento de la paz de la ONU.

El concepto de autonomía también es muy diferente para cada Estado de la UE. Si se analizan las Estrategias de Seguridad de los 28, puede verse que, para unos, la autonomía estratégica está conectada a la OTAN, y para otros, como Francia, se busca la independencia de la relación transatlántica. Países como Alemania, Italia o Francia consideran la autonomía estratégica como un objetivo importante en su política exterior o de defensa; otros no le conceden importancia e incluso se muestran en contra. Suecia, debido a su neutralidad o a la posibilidad de alejar a la UE de los EEUU, no es partidaria de apoyar ese concepto, al igual que Dinamarca o Luxemburgo. En Holanda la preocupación por que el objetivo final de la autonomía sea crear un Ejército europeo también le aleja del concepto. Las críticas de Estados Unidos a la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) y al Fondo Europeo de Defensa (FED) preocupan a los Estados de la Europa del Este (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Hungría), a Suecia y al Reino Unido; pero consideran que es compatible con los compromisos de la OTAN si evitan duplicar o desvincular las actividades entre la UE y la Alianza Atlántica (Franke & Varma, 2019). Quizás en la EUGS no se ha definido en ningún momento la autonomía estratégica para que todos Estados encuentren su acomodo en ella.

Cuando la UE habla de autonomía estratégica, no está pensando en un ejército europeo debido a las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembro con distintas

percepciones de las amenazas y diversas reglas de participación y uso de la fuerza militar. Autores como Martinsen (2003) definen la cultura estratégica como “las ideas, expectativas y patrones de comportamiento que se comparten entre los actores involucrados en los procesos que rodean las políticas europeas de seguridad y defensa”. En el caso de la UE, hay países más intervencionistas como Francia y los hay menos proclives al uso de la fuerza como Alemania (Franke y Varma, 2019). Otros, como Dinamarca, ven con preocupación el debate del ejército europeo, pues Copenhague ejerció una cláusula *opting out* en los años 90 para no participar en la cooperación de defensa europea.

Para Meyer (2004) la cultura estratégica desempeña un papel como variable que interviene en el análisis de la política exterior para comprender el comportamiento de los estados y organizaciones internacionales en asuntos de seguridad y defensa. Su relevancia puede entenderse mejor desde una perspectiva constructivista dentro de las relaciones internacionales, un enfoque que se desarrolla en torno a preguntar si está surgiendo una cultura estratégica europea común o si de hecho ya existe de alguna forma y qué efectos tiene. Para que la política exterior de seguridad y defensa, vaya más allá, según Meyer (2007) “requerirá de una base de intereses, valores y prioridades compartidos, percepciones de amenaza y medios legítimos para el uso de la fuerza militar, así como un acuerdo sobre el papel de Europa en el mundo”. Si el desacuerdo o la divergencia en estos temas persiste, algunos académicos como Krotz y Maher (2011) creen “que la cooperación en estas áreas políticas es poco probable que se desarrolle y consolide”.

Los objetivos descritos en la Estrategia Mogherini para acercarse a la autonomía estratégica requieren un incremento del presupuesto para seguridad y defensa, mayores capacidades y cooperación, una estructura militar más unida, una sólida industria europea de defensa y voluntad política por parte de los Estados miembro.

4. Avances en la Europa de la Defensa

Poco antes de que se aprobará la Estrategia Global, tras los atentados del ISIS en París de noviembre de 2015, se activó por primera vez la cláusula de asistencia mutua regulada en el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa. Invocada por el gobierno de Francois Hollande, dicha cláusula “es la clave de bóveda de la alianza defensiva europea y equivaldría al artículo 5 del Tratado de Washington por ser “una alianza defensiva que surge ante la necesidad de establecer un mecanismo que garantice la seguridad en los países europeos” (Aldecoa, 2015).

Después, la Estrategia Global ha introducido avances e incluso se han superado algunas expectativas. El deterioro continuo del contexto estratégico y la creciente determinación política de los Estados miembro y las instituciones de la UE de abordar unidos el reto de la seguridad y la defensa ha dado lugar a un nuevo nivel de ambición con tres objetivos generales: gestión de crisis, construcción de las capacidades de seguridad y defensa, y protección de la propia Unión (European External Action Service, 2019).

Los Estados miembro incrementaron la cooperación en materia de seguridad y

defensa europea mediante el desarrollo de nuevos instrumentos tras la cumbre de Bratislava⁵ y después en el Consejo Europeo⁶; también lo hizo la Comisión Europea con la creación del Fondo Europeo para la Defensa⁷ y, en el Ejecutivo europeo presidido por Von der Leyen, con el establecimiento de una Dirección General del Espacio e Industria de Defensa, que introducen cambios innovadores en un área política fragmentada y compleja como la defensa, donde el intergubernamentalismo sigue siendo dominante y la gobernanza supranacional ha sido tradicionalmente limitada.

Aunque se incluyó ya en el Tratado de Lisboa, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) no se puso en marcha hasta diciembre de 2017, cuando 25 Estados miembro se disponían a trabajar de manera más estrecha en el ámbito de la seguridad y defensa. De manera complementaria, nueve ministros de Defensa europeos firmaron una Carta de Intención para el desarrollo de una Iniciativa de Intervención Europea (IIE) en junio de 2018, que desarrollaremos más adelante.

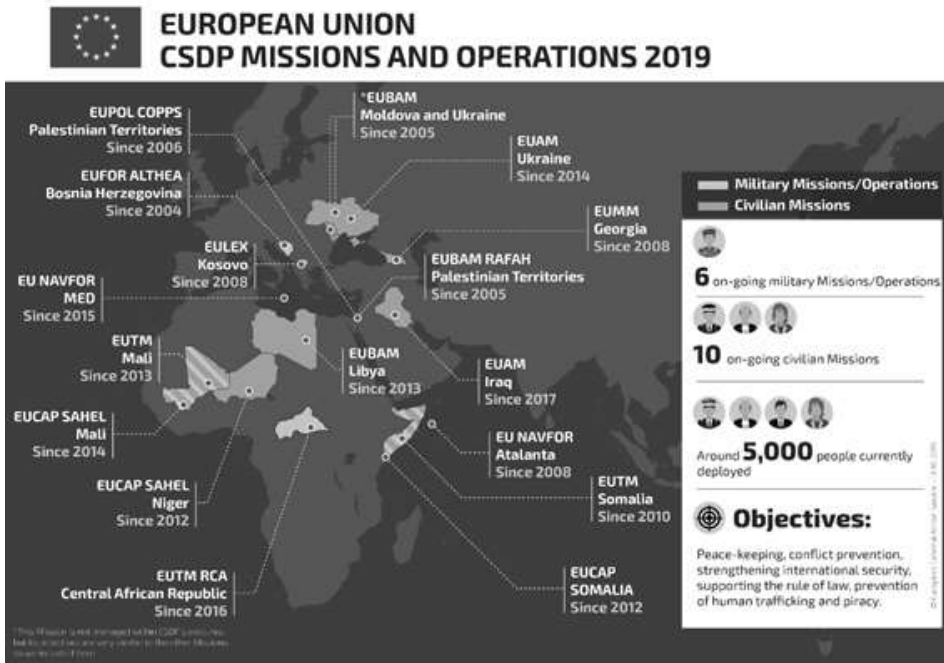
La UE también reforzó su capacidad de actuación con un Pacto sobre la Vertiente Civil (European Council: 2018a) de la PCSD, para el despliegue de 200 efectivos en misiones civiles y de gestión de crisis en un plazo de 30 días en cualquier zona de operaciones.

Y desde 2017 también se ha puesto en marcha un Centro de Mando para las misiones militares de entrenamiento de la UE. En 2019 la UE tenía desplegados cerca de 4.000 efectivos en 6 misiones militares y 10 civiles alrededor del mundo.

⁵ *Bratislava Declaration and Roadmap*, 16 de septiembre de 2016, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>.

⁶ Véase Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa – Factsheet. Documento disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40839/plan-de-aplicaci%C3%B3n-en-el-%C3%A1mbito-de-la-seguridad-y-la-defensa-factsheet_es.

⁷ Véase el comunicado de prensa de la Comisión Europea, Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm.



Fuente: European External Action Service 2019

Mogherini presentó en noviembre de 2016 un plan de aplicación centrado en la seguridad y la defensa, a fin de elevar el nivel de ambición de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Las medidas para cumplir el nivel de ambición de articularon en torno a tres prioridades derivadas de la EUGS: solventar crisis y conflictos externos, aumentar las capacidades de los socios, y proteger a la UE y a sus ciudadanos. Las acciones que se han impulsado estos cuatro años han sido las siguientes:

a) Revisión Anual Coordinada de la Defensa

En otoño de 2017 se estableció la Revisión anual coordinada de la defensa (CARD, en sus siglas en inglés) para incrementar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembro a través de una mayor transparencia sobre los planes de defensa. Esto ayudará a los Estados miembro a conseguir capacidades militares clave, beneficiándose de economías de escala. El primer ciclo completo de la CARD se lanzó en otoño de 2019.

Además, se determinan las contribuciones de cada Estado al Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) de la Agencia Europea de Armamento, que se aprobó en junio de 2018. Todo ello permitirá tener una visión general más clara del gasto a escala de la UE, con el fin de resaltar las oportunidades de colaboración, evitar duplicidades y rellenar vacíos en asuntos como los gastos de defensa e inversión nacional, así como los esfuerzos de investigación de defensa (Guinea, 2018).

b) Cooperación Estructurada Permanente

Los Tratados de la UE prevén la posibilidad de establecer una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), a través de la cual los Estados miembro que puedan y quieran hacerlo podrán suscribir compromisos más vinculantes y desarrollar conjuntamente capacidades de defensa, invertir en proyectos compartidos o crear formaciones multinacionales.

En 2018, los veinticinco Estados miembro participantes aprobaron 34 proyectos y el 11 de noviembre de 2019, el Consejo aprobó otros trece proyectos para acometer en el marco de la PESCO. Los cuarenta y siete proyectos en vigor van desde la formación al desarrollo de capacidades marítimas, aéreas y espaciales.

El Consejo anima a presentar más proyectos en el marco de la PESCO (European Council, 2019) y recuerda que los Estados tienen la posibilidad de involucrar a la Comisión para financiar la política de defensa. Por otra parte, los jefes de Estado y de gobierno reconocieron que un tercer Estado podría aportar valor añadido a los proyectos de la PESCO y de la PCSD, sin perjuicio del respeto al principio de autonomía decisoria de la UE y de sus Estados miembro. Esta sería una de las puertas a través de las que podría entrar Reino Unido en la defensa europea tras el Brexit.

c) La Iniciativa Europea de Intervención

Aunque no está dentro del Plan de Aplicación de 2016, la Iniciativa Europea de Intervención (IE) complementa a la PESCO al reforzar la capacidad de los europeos para actuar juntos. El presidente francés, Emmanuel Macron, propuso en septiembre de 2017 este instrumento⁸, cuyo objetivo es dar una respuesta rápida y eficiente a crisis que puedan amenazar la seguridad europea tanto fuera como dentro del territorio europeo. Los Estados firmantes podrían formar coaliciones e intervenir de manera rápida y efectiva cuando surja una crisis en cualquier parte del mundo bajo el paraguas de la UE, la OTAN, ONU o de coaliciones ad hoc.

Diez países europeos, al margen del Consejo Europeo, firmaron una carta de intenciones en Luxemburgo en junio de 2018. Son Estados que han demostrado su voluntad política y sus capacidades militares para asumir su compromiso en operaciones militares⁹ entre los que se encuentran Dinamarca (que no está en la PCSD) y el Reino Unido.

d) Capacidades civiles

Más de 2.000 efectivos de la UE participan actualmente en misiones civiles, pero es necesario poder desplegarlos con rapidez. Con el Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD (European Council, 2018a) aumentará la capacidad de la UE para desplegar misiones civiles de gestión de crisis que tienen por objetivo reforzar la policía, el Estado de Derecho y la administración civil en entornos frágiles y de conflicto con el fin de estabilizar la zona. De este modo, se puede desplegar una nueva misión de hasta doscientos efectivos en cualquier

⁸ Al respecto véase “Iniciativa de Intervención Europea”, en <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/ei2/ei2>

⁹ Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, los Países Bajos, Portugal, España, Reino Unido y Finlandia

zona de operaciones en un plazo de treinta días a partir de una decisión del Consejo (European Council, 2018b).

e) Planeamiento y ejecución de las misiones

En junio de 2017 se creó el Cuartel Militar Europeo, conocido como Capacidad de Planificación y Conducción Militar" (MPCC, por sus siglas en inglés), que hasta ahora planificaba y conducía misiones de entrenamiento, pase a ocuparse también de las de combate.

Esta Capacidad ha asumido el mando de todas las misiones militares no ejecutivas (en la actualidad, tres misiones de formación en la República Centroafricana, Mali y Somalia), de forma que estas puedan planificarse y llevarse a cabo de manera coordinada y coherente. A fin de reforzar las sinergias con la planificación y la realización de las misiones civiles, el Consejo también decidió formar una Célula Conjunta de Coordinación del Apoyo de expertos civiles y militares para compartir sus conocimientos especializados y apoyar la cooperación práctica entre los ámbitos civil y militar. En concreto, a finales de 2020 se quiere que el MPCC asuma una operación ejecutiva limitada al tamaño de un grupo de combate europeo (unos 2.500 efectivos).

f) Promover asociaciones en el ámbito de la PCSD

La cooperación con terceros países u organizaciones que comparten los valores de la UE puede contribuir a aumentar la eficacia y la repercusión de las operaciones y misiones de la PCSD. Desde la UE se impulsa la cooperación con las Naciones Unidas, la Unión Africana y la OSCE, pero sin duda la más intensa es con la OTAN. La cooperación entre ambas organizaciones desde 2003, tras la firma de los Acuerdos de Berlín Plus, permiten a la UE hacer uso de los medios y de las capacidades de la OTAN para las operaciones de gestión de crisis dirigidas desde la Unión; pero es mucho más intensa desde la Cumbre de Varsovia de 2016, cuando se adoptaron una serie de medidas de disuasión y defensa, para el restablecimiento de la seguridad en Europa oriental¹⁰ tras la anexión rusa de Crimea y la guerra en Ucrania. Actualmente ambas organizaciones aplican en conjunto 74 medidas concretas. En 2018 acordaron una nueva declaración conjunta¹¹ que constituye una visión compartida sobre el modo en que actuarán frente a las amenazas para la seguridad común. Estas decisiones parecen contradictorias con el fin de la autonomía estratégica que persigue Europa en la EUGS, pero en estos momentos no parece viable la defensa territorial de la UE sin la OTAN.

g) Fondo Europeo de Defensa

La defensa europea es poco eficiente debido a la fragmentación del mercado europeo, la duplicidad de capacidades militares, la insuficiente colaboración industrial y la ausencia de interoperabilidad. Con el fin de solventar esos problemas, la Comisión Europea puso en

¹⁰ Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Documento disponible en <https://nato.usmission.gov/joint-declaration-nato-european-council-european-commission/>.

¹¹ Joint declaration on EU-NATO cooperation, 10 de julio de 2018. Documento disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

marcha el Plan de Acción Europeo de Defensa¹² para apoyar la competitividad y la innovación de la industria de defensa y el desarrollo de una sólida base tecnológica e industrial, y creó el Fondo Europeo de Defensa (FED) que se inició tras el Consejo Europeo de junio de 2017.

El FED supone la incorporación de la Comisión Europea a la Defensa y contiene diversos mecanismos distintos. El primero ofrecerá financiación directa para la investigación en productos y tecnologías de defensa innovadores. Se espera que comience en 2020, a través de un programa específico de la UE en el marco del próximo marco financiero plurianual que ahora podría cambiar sus prioridades tras la crisis del coronavirus. El presupuesto de investigación estimado será 13.000 millones entre 2021 y 2027. En segundo lugar, se apoyará el desarrollo conjunto de capacidades de defensa, y aceptará solo proyectos que impliquen al menos tres empresas de al menos dos Estados miembro. Por último, se incluyen varios mecanismos financieros para facilitar el acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas (The Military Balance, 2018.).

A través del FED (Besch: 2019), la Comisión Europea quiere incentivar a los Estados miembro a gastar más en investigación y desarrollo de capacidad de defensa, lo que colocaría a la UE entre los principales inversores en investigación y tecnología de defensa en Europa e idealmente alentaría un mayor gasto por parte de los Estados miembro, especialmente si lo utilizan para obtener cofinanciación para algunos de los proyectos planificados a través de la PESCO, bajo la cual pueden trabajar en grupos más pequeños en proyectos de capacidad más ambiciosos. Para Csernatoní (2019), “simboliza un desarrollo sin precedentes de la gobernanza de la UE a nivel supranacional: hace realidad la cooperación industrial de defensa bajo el presupuesto de la UE. Gastar dinero de la UE (es decir, el dinero de los contribuyentes) en capacidades de defensa y su desarrollo ya no es tabú.”

El Alto Representante también ha propuesto un Fondo para la Paz Europea, fuera del presupuesto de la UE, de 10.500 millones de euros, para aumentar la efectividad de las misiones militares de la UE y contribuir a las operaciones de paz.

h) El empuje franco-alemán

Dentro de la UE, la locomotora franco-alemana avanza hacia una defensa europea y para ello firmaron un par de documentos, tanto en junio de 2018 en el castillo de Meseberg¹³ como en Aquisgrán¹⁴ en enero de 2019, comprometiéndose a una mayor cooperación en materia de defensa y a una acción política que busque “reforzar la capacidad de acción autónoma de Europa”. También apuestan por un Consejo Europeo de Seguridad, con miembros rotativos de los Estados miembro, en el que se puedan preparar decisiones importantes

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción Europeo de la Defensa. Bruselas, 30.11.2016 COM(2016) 950 final. Documento disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=BG>.

¹³ Texto de la Declaración completa en <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/DeclaracionMesebergFR.pdf>

¹⁴ Véase el nuevo Tratado de Cooperación e Integración franco-alemán en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/08/signature-nouveau-traite-franco-allemand-aix-la-chapelle>

con mayor rapidez; y por la fabricación del caza de combate europeo, al que también se incorporó España en junio de 2019.

Tanto Merkel como Macron han apoyado en distintas declaraciones la creación de un ejército europeo. EE.UU. no parece un socio fiable para ambos dirigentes y el presidente francés fue más allá al hablar de “muerte cerebral” de la OTAN (The Economist, 2019) tras la retirada de Washington del norte de Siria y la incursión de Turquía para atacar a los kurdos. Sin embargo, la canciller alemana cree que Europa es demasiado débil para defenderse sin la OTAN (Financial Times, 2019).

El pacto franco-alemán llevó a Ursula von der Leyen a la presidencia de la Comisión Europea. En su discurso de investidura ante el Parlamento Europeo, la ex ministra de Defensa alemana subrayó que “la piedra angular de nuestra defensa colectiva siempre será la OTAN”, y aunque “seguiremos siendo transatlánticos, tenemos que volvernos más europeos. Por eso creamos la Unión Europea de Defensa.” (European Parliament, 2019a)

5. Conclusiones

En los últimos 4 años, tras la aprobación de la EUGS, el desarrollo de nuevos instrumentos e instituciones ha establecido, según el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), “unos cimientos sólidos para la Unión Europea de la Seguridad y la Defensa y para su autonomía estratégica” (European External Action Service, 2019). Esta visión del SEAE peca de exceso de optimismo porque, aunque se ha avanzado en la Defensa de la UE gracias a la cooperación de las industrias de los Estados miembro, se ha puesto en marcha la Cooperación Estructurada Permanente y se ha creado el Fondo Europeo de Defensa, “sigue sin haber una dirección única ni una estrategia militar que la guíe”, como señala Arteaga (2020). Si estas afirmaciones las casamos con las cuatro dimensiones de la autonomía estratégica podemos decir que se ha avanzado en la autonomía industrial, algo en la autonomía operativa, apenas en la autonomía política y nada en la autonomía nuclear.

Pese a que Francia y Alemania han cooperado en la defensa europea, sus concepciones siguen siendo diferentes y esto añade incoherencia al proyecto de alcanzar la autonomía estratégica. La PESCO, con 25 Estados miembro en ella, va más en la dirección inclusiva para la defensa que quiere Alemania. Sin embargo, Francia prefiere e impulsa el modelo de integración de defensa “de varias velocidades” de la Iniciativa Europea de Intervención (IEI) para que aquellos países con más capacidades avancen de manera más rápida. Tanto el modelo PESCO como el de la IEI abren a puerta a que el Reino Unido siga vinculado a Europa en asuntos de defensa, pues su salida afecta el presupuesto comunitario para los próximos siete años del que saldrá la financiación para el Fondo Europeo de Defensa (FED). La presidencia finesa de la UE ya redujo de 10.000 a 6.000 millones de euros el presupuesto para el FED y, si le añadimos la crisis de la pandemia del coronavirus, es probable que esa financiación sea menor, porque la prioridad actual es salir de la crisis sanitaria y de la recesión consiguiente.

En el entorno estratégico actual, hay algunos problemas que ya han desaparecido de la opinión pública como los atentados del Daesh y misiones como la Operación Sophia¹⁵, que se desplegó en 2015 para evitar el tráfico de migrantes en el Mediterráneo, que quedó neutralizada en marzo de 2019 por el bloqueo del gobierno populista de Italia, tras el cierre del sistemático del acceso de los buques a puertos italianos. La salida del vicepresidente Matteo Salvini del ejecutivo italiano reanudó esta misión, pero reconvertida en hacer efectivo el embargo de armas a Libia.

Sin embargo, hay nuevos desafíos para la vecindad más próxima de Europa, como en los Balcanes, que necesitan de una Europa más coordinada y unida, como se ha visto durante la pandemia, para enfrentarse a un “rival sistémico¹⁶”, como China o Rusia. La cooperación entre la UE y la OTAN se ha incrementado y sigue siendo fundamental para la defensa territorial, sobre todo en el Este de Europa frente a Moscú. Aunque la UE sea un complemento de la Alianza, puede haber regiones donde los europeos tendrán que ser militarmente activos por su cuenta, como en el caso de África.

Europa debe ser realista sobre sus capacidades, que no llevarán a la autonomía estratégica en un futuro previsible. Como hemos analizado las culturas estratégicas entre los Estados de la Unión son muy diferentes, pero según el Eurobarómetro Especial (2017), el 75% de los europeos apoya una política común de defensa y seguridad, y un 55% está a favor de la creación de un ejército de la UE. En el Eurobarómetro (2018), el 68% de los ciudadanos europeos dijo que les gustaría que la UE hiciera más en materia de defensa. Para alcanzar una autonomía estratégica plena será necesaria la una voluntad política común entre los Estados miembro, además de que otros actores protagonistas de la escena internacional lo permitan.

La Estrategia Global y la Comisión instan a la UE a convertirse en un competidor geopolítico, pero para conseguirlo es necesaria una fortaleza interna a nivel económico y político que todavía no existe como se ha demostrado durante la crisis de la Covid-19. Tras la pandemia, Europa debe mostrar que es más que un área monetaria; necesita una divisa fuerte y una política fiscal para tener peso en política Exterior, de Seguridad y Defensa. Si demuestra descoordinación y falta de unidad como al inicio de la pandemia, la tendencia hacia el intergubernamentalismo podría incrementarse de la mano de euroescépticos y populistas.

Los avances realizados en defensa desde hace cuatro años no son suficientes para actuar de manera independiente en el escenario global a corto ni quizás a medio plazo, cuando todavía no hay ni una cultura estratégica común con respecto a competidores como EEUU, Rusia o China. La UE necesita que tras la crisis del coronavirus el plan de recuperación económica tenga una visión geopolítica para ayudar a que las empresas de sectores críticos no caigan en manos de China o Rusia, con intervención estatal transitoria si es necesario.

¹⁵ Consejo Europeo (2019) Operación EUNAVFOR MED SOPHIA: se prorroga el mandato hasta el 30 de septiembre de 2019. 29 marzo 2019. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/>

¹⁶ Comisión Europea (2019) European Commission and HR/VP contribution to the European Council. EU-China- A strategic Outlook.

Si lo que la UE quiere es ser geopolíticamente relevante, deberá incrementar su capacidad militar, porque, de momento, su dependencia de la OTAN es manifiesta. Además, es complicado conjugar la Europa geopolítica, en la que prima un mayor desarrollo de la pata de seguridad y defensa, con el multilateralismo que llevaría a un mayor alejamiento de los EEUU, pero esto podría ser objeto de otra línea de investigación. En ese sentido, la UE debería ser un actor con autonomía estratégica, quizás no solo para operaciones expedicionarias sino también para la defensa territorial, lo que conduciría a lo que Biscop (2018) denomina reemplazar a la OTAN con una nueva alianza EEUU-UE. La puesta en marcha de los instrumentos descritos en este artículo para incrementar la cooperación en defensa; en caso de haya voluntad política podrían conducir a unas fuerzas armadas en la UE que serán operativas, interoperables y coherentes con el nivel de ambición, pero no hacia un Ejército europeo en un futuro previsible.

6. Bibliografía

- Aldecoa, F. (2015) "Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica; en UE-EEUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales." Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia, nº 177 (Noviembre). http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_177.html
- Fecha de consulta: 18 mayo 2020.
- Arteaga (2020) "Que no nos den gato (defensa europea) por liebre (defensa de la UE)". Real Instituto Elcano, 23/01/2020. <https://blog.realinstitutoelcano.org/que-no-nos-den-gato-defensa-europea-por-liebre-defensa-de-la-ue/> Fecha de consulta: 20 mayo 2020.
- Benedicto, M. A. (2016) "Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE"; en Cuadernos de Estrategia 184. Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Edita: Ministerio de Defensa.
- Besch, S. (2019) "The European Commission in EU Defense Industrial Policy", Carnegie Europe. 22 October.
- Bendiek, A. (2018) "No New Cold War: Give Strategic Interdependence a Chance". 28/11/18 German Institute for International and Security Affairs. <https://www.swp-berlin.org/en/point-of-view/2018/no-new-cold-war-give-strategic-interdependence-a-chance/> Fecha de consulta: 19 mayo 2020
- Biscop, S. (2016a) "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics Security" June 2016. Egmont Royal Institute for International Relations. Policy Brief nº 75
- Biscop, S. (2016b) "All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit", Contemporary Security Policy, 37:3, 431-445, DOI: 10.1080/13523260.2016.1238120
- Biscop, S. (2018) "EU-NATO relations: a long-term perspective", IJn, Nacao e Defesa, Special issue, nº 150, pp. 85-93.

- Consejo Europeo (2020) “Declaración de Zagreb”, 6 de mayo de 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43777/zagreb-declaration-es-06052020.pdf> Fecha de consulta: 20 Mayo 2020
- Csernaton, R. (2019) “The Democratic Challenge of EU Defense Policy”. Carnegie Europe. 21 November.
- Drent, M. (2018) “European strategic autonomy: going it alone”. Clingendael, August.
- Eurobarómetro (2017) “Eurobarómetro especial 461 sobre seguridad y defensa”. Abril.
- Eurobarómetro (2018) “Eurobarometer Survey 89.2 of the European Parliament”. A Public Opinion Monitoring Study Eurobarometer survey commissioned by the European Parliament Directorate-General for Communication. Public Opinion Monitoring Unit, May.
- European Council (2018a) “Council Conclusions on strengthening civilian CSDP” - Council Conclusions (28 May) <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf> Fecha de Consulta: 18 Diciembre 2019
- European Council (2018b) “Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativas a la adopción de un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD”. 19 Noviembre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/es/pdf> Fecha Consulta: 18 Diciembre 2019
- European Council (2019) “Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy” - Council Conclusions (17 June)
- European External Action Service (2016) “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf Fecha de Consulta: 16 Diciembre 2019
- European External Action Service (2019) “European Unión Global Strategy. Three Years on, looking forward”. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf. Fecha Consulta: 16 Diciembre 2019
- European Parliament (2019a) “Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission”. Strasbourg, 16 July. https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-4230_en.htm Fecha Consulta: 27 Diciembre 2019
- European Parliament (2019b) “Audiencia con el candidato a Alto Representante, Josep Borrell”. 7 de octubre. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190926IPR62260/audiencia-con-el-candidato-a-alto-representante-josep-borrell> Fecha Consulta: 27 Diciembre 2019
- Financial Times (2019) Merkel warns Europe cannot defend itself without Nato. 27 November. <https://www.ft.com/content/4a208660-10f8-11ea-a225-db2f231cfeae>
- Financial Times (2020) Transcript: “Europe is no longer at the centre of world events” 16 January. <https://www.ft.com/content/00f9135c-3840-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>
- Franke, U. & Varma, T. (2019) “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, ECFR, 18th July.

- Grevi, G. (2019). "Strategic autonomy for European choices: the key to Europe's shaping power. Discussion paper". European Policy Center.
http://aei.pitt.edu/100408/1/pub_9300_strategic_autonomy_for_european_choices2.pdf
- Fecha de Consulta: 16 mayo 2020
- Guinea, M. (2018) "La política de Defensa Europea.: el avance continúa", Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Newsletter nº 11 (Julio), en: <http://www.movimientoeuropeo.org/numero-11/> Fecha Consulta: 16 Diciembre 2019
- Malksoo, M. (2016) "From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose", *Contemporary Security Policy*, 37:3, 374-388, DOI: 10.1080/13523260.2016.1238245 Fecha de Consulta: 16 Diciembre 2019
- Martinsen, Per M. (2003), "The European Security and Defence Strategy: a Strategic Culture in the Making", paper prepared for the ECPR Conference, Marburg 18-21 September 2003, also available at <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/general-conference/marburg/papers/17/1/Martinsen.pdf>. Fecha de Consulta: 20 mayo 2020
- Meyer, C.O. (2004) "Theorising European strategic culture between convergence and the persistence of national diversity". CEPS. Working Document no. 204/june 2004
- Meyer, C.O. (2007) *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keukeleire, S. and Delereux. (2014) *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd edition, Palgrave Macmillan.
- Kempin, R. and Kunz, B. (2017) "France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy", *Notes du Cerfa* 141, December, p. 10, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf
- Krotz, U. and Maher, R. (2011) "International Relations theory and the rise of European foreign and security policy". *World Politics*, Vol. 63, No. 3 (July 2011), pp. 548-579
Published by: Cambridge University Press. Stable URL:
<https://www.jstor.org/stable/23018780> Accessed: 16-05-2020
- Smith, M. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- The Economist (2019) Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. 7 November.
- The Military Balance (2018) "The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics". International Institute for Strategic Studies, 14 de febrero, pp. 65-164.

Un mundo sin certezas: la polis, el Estado-Nación y el orden internacional

A world without certainties: the polis, the Nation-State and the international order

Juan Archibaldo Lanús¹

El historiador inglés Eric Hobsbawn, en el libro *La Era del Capital*, ha dicho lo siguiente sobre el tiempo que vivimos: “en la mitad del siglo pasado hemos ingresado en una nueva fase de la historia mundial. Es el fin de una historia, la que hemos conocido en los diez mil años pasados, es decir, desde la invención de la agricultura sedentaria. No sabemos hacia dónde vamos”.

Según Hobsbawn se trata del “fin de una historia” y no del “fin de la historia”, como algunos intelectuales lo creyeron después de la caída del Muro de Berlín, cuando el mundo occidental se vanagloriaba del triunfo definitivo de la economía de mercado y la democracia, mientras se derrumbaba la utopía comunista. El gran historiador alentaba: “no sabemos a dónde vamos”, vivimos una época imprevisible.

En estas reflexiones me referiré a lo que está ocurriendo en tres tableros de la política: la *polis*, el Estado-Nación y el orden internacional.

La democracia como forma de gobierno, consiste en la autogestión de los intereses colectivos de una sociedad, asentada en un territorio, con el objetivo de realizar el bien común. En la actualidad este propósito está puesto en duda por una tensión cada vez más visible entre la democracia que tiene lugar en un espacio territorial y los intereses de una tecnoestructura globalizada no territorial que está gerenciada en función de intereses económicos particulares. Estos intereses, que no dependen de ninguna soberanía estatal, ejercen una influencia decisiva sobre los gobiernos de los países democráticos, intentando influir o dominar las élites, mientras que las opiniones públicas establecen complicidades que

¹ Docteur es lettres por la Universidad de la Sorbona, Paris, Francia. Secretario de Estado de Relaciones Exteriores (1989) y Embajador en Francia (1994-2000 y 2002-2006) y ante la UNESCO (2002-2003).

favorecen sus intereses globales. En un caso se trata de “gobernar a seres humanos” y en el otro se administran cosas. David Goodhart en su obra, *The road to Somewhere*, identificaba dos tipos humanos que responden a paradigmas opuestos: personas de *Anywhere* (de cualquier parte) que valoran la autonomía, la movilidad y están menos ligadas a la tradición e identidades nacionales; y, en el otro extremo, las personas que él llama de *Somewhere* (de algún lado), que están arraigadas, conservan la ética tradicional y están menos preparadas para el cambio y la movilidad. En un caso estamos frente a un cuerpo político con una historia nacional, en otro ante una acumulación de activos administrados según intereses económicos de los accionistas.

Si observamos atentamente la energía e imaginación que despliegan los gobiernos, nos percataremos de que gran parte está enfocada hacia la tensión y conflictos entre ambos universos. Los gobiernos están más atentos a lo que opina o espera el presidente de un Fondo de Inversión o de una calificadora de riesgo país sita en Luxemburgo o Nueva York, que a la opinión o deseo del trabajador rural de Anguleme en Francia. Gran parte de las críticas que se hacen a la Comisión Europea de Bruselas –que tiene acreditados más de diez mil lobistas– es por ocuparse con mayor dedicación a conformar los intereses u opiniones de la tecnoestructura globalizada que las demandas o expectativas del ciudadano común. ¿No será que los grandes conflictos de las sociedades modernas y desarrolladas son entre la gente de “*anywhere*” y la de “*somewhere*”?

Cada vez más la gestión gubernamental se centra en cosas, reflejadas en cifras e índices y no en temas de la vida de las familias, sus placeres, sus esperanzas. El peligro que acecha la democracia ya fue imaginado en la obra futurista *1984* de George Orwell, donde el Estado ejerce un control permanente de la persona. El “gran hermano” es una figura fantasmagórica que todo lo sabe, todo lo vé. Aldous Huxley también a mediados del siglo XX, en su novela de ficción *Un Mundo Feliz*, planteaba los peores vaticinios de una sociedad dominada por el consumo, donde el poder se organiza para manipular la voluntad del ciudadano a fin de que responda a los intereses de las minorías. En esa sombría metáfora, los seres humanos son reproducidos in vitro, sacrificándose los valores esenciales del hombre.

Actualmente para asegurar esa dominación a los grupos políticos, se ofrecen los servicios de empresas que manejan las BIG Data, como: Oxford Facilities, y otras que acumulando infinidad de informaciones sobre las personas llegan a controlar sus consumos o entretenimientos e intentar condicionar su voto. En Europa hay varios procesos por la manipulación de elecciones, por parte de poderes extranacionales. Orwell ya había previsto en su novela la creación de un “Ministerio de la Verdad”, cualquier similitud con la Argentina es mera coincidencia... He aquí una de las grandes amenazas a la democracia.

El mundo de la democracia está en peligro, porque el sueño colectivo que propone la gestión del bien común está siendo sustituido por la administración de las cosas y por el individualismo. Los poderes políticos están desertando la finalidad de estar al servicio de las apetencias esenciales del ser humano, la felicidad o la justicia, porque solamente juzgan su gestión en función del éxito económico.

En conclusión, se está abandonando la preocupación por la virtud de “gobernar a seres humanos”, en un camino hacia la técnica de la “administración de las cosas”.

II

El nuevo proceso de la globalización iniciado con la apertura de la Bolsa de Londres en la década del ochenta del siglo pasado y las sucesivas liberalizaciones monetarias ha erosionado las bases del Estado-Nación, y su concepto de soberanía tiene características distintas de las dos anteriores. El impulso hacia la globalización lo lideran los actores privados, individuos y empresas, apoyados en el soporte de una revolución tecnológica en materia de comunicaciones.

A diferencia del soporte tecnológico del proceso actual, la globalización de la *Belle Époque* que se inaugura con la supresión de las *Corn Laws* de Gran Bretaña en 1846 y se extiende hasta la primera Guerra Mundial, se llevó a cabo a través del mercado por un acelerado aumento del flujo transnacional de bienes, servicios inversiones y migraciones. Era un mundo donde se podía transitar sin obstáculos y está caracterizado por el personaje de Julio Verne, quien en su novela la *Vuelta al mundo en 80 días*, viaja por el mundo y atraviesa fronteras solo presentando su carta de visita.

La IGM echó por tierra las bases del proceso de globalización y la historia ha transformado el *crack* de la Bolsa de Nueva York de octubre de 1929 en un hito divisorio de aguas. Luego viene la época del proteccionismo (La ley Aduanera Smott Hawley de los EE.UU. es emblemática) y el intervencionismo del Estado en la economía.

Los inventos que posibilitaron esta nueva era que alguien llamo de la “conectividad” son la Internet (creada por Vinton Cerf y Robert Kahn) y la *World Wide Web*, espacio abstracto de información (inventado por Tim Berners Lee).

La revolución en la tecnología de las comunicaciones ha jugado un rol central en la configuración de esta nueva globalización: las computadoras se han transformado en una fuerza pluralizadora que fomenta la formación de un mercado libre más que la centralización del poder. La novedad de la numerización, especie de ADN de la información, que permite codificar y descodificar cualquier secuencia de ceros y de unos, es lo que equivale – para Nicolás Negroponte, autor de *El Hombre Numerico*– a una transformación de átomos en electrones. El *byte* es el nuevo universo del lenguaje planetario, cuyo viaje es casi indelectable y no cuesta prácticamente nada.

El tiempo ha vencido al espacio y la comunicación ha abolido el peso de la geografía. Este proceso de globalización ha socavado las realidades que suponía el Estado-Nación, un estado sostenido por el principio de la soberanía, según la concepción del Tratado de Westfalia de 1648, y la idea de frontera, que identificaba en el espacio el límite de una comunidad (en el imperio romano, llamado *limes*). Ese adentro y afuera ha sido relativizado por la intensificación de flujos transnacionales y porque las materias abarcadas por el derecho internacional penetran los espacios nacionales.

Asistimos ahora a la finalización del orden de Westfalia que consagró lo que algunos designan como la concepción “Estado deísta”, cuya última expresión es el Estado-Providencia.

El Estado ha dejado de ser el único centro de poder. En razón de los imperativos de la actividad económica, este debe hoy limitar el peso fiscal de su costo social para adaptarse a una competición regional y global. Más aun, las conductas de los Estados son evaluadas por

los mercados y por los ciudadanos. Calificadoras privadas establecen índices que evalúan las conductas y políticas de los gobiernos (*Transparency* establece índices de corrupción y *Un-watch* determinasi cumple con las normas de la ONU). Existen calificadoras de conducta ecológica, del cumplimiento de derechos humanos, de libertad de prensa, etc. Por otra parte, las negociaciones diplomáticas cubren temas que estaban reservados, desde hace 30 años, al dominio interior exclusivo y, salvo en las sociedades llamadas primitivas o muy reducidas, la sociedad civil juega un papel nunca imaginado.

Algunos, como Kenichi Ohmae en *Globalisation and Regionalism. The challenge for Developing Countries*, denominan a la nueva situación del Estado “Estado post Nacional”. Otros autores utilizan el término “Postsoberano”. Hay quienes afirman que la única verdadera soberanía que conserva el Estado es la externa. Jean-Marie Guehenno hace más de una década hablo del “Fin del Estado-Nación” (*La fin de la démocratie*). En general presenciamos lo que John Gray, profesor de política en la Universidad de Oxford, en su libro *Falso Amanecer*, afirma que hay: “un derrame de poder” que afecta tanto a los Estados como a las grandes corporaciones. Los Estados no desaparecerán, pero tendrán otra función de mediación.

Este proceso de integración de los mercados nacionales asegurados por cientos de miles de operadores ligados por computadoras fue completado, a fines del siglo pasado, por una gran movilidad de flujos financieros (que representan más de cien veces el valor del comercio mundial) y una gran facilidad para trasladar procesos productivos a distintos lugares del planeta, lo que denomina la “deslocalización”.

Como consecuencia, los Estados ya no deciden ni pueden decidir poco sobre el valor de sus monedas, y forman un enorme mercado de colocaciones manejado por inversores institucionales (fondos de pensión, fondos comunes y compañías de seguros) que escapan al control estatal.

Esta situación ha creado una nueva relación entre el Estado, cuya razón de ser es la justicia, y el mercado, que tiene por función la mejor distribución de los recursos. Jacques Attali afirmó que existe el riesgo de que: “el mercado termine por privatizar el conjunto de las funciones del Estado y que progresivamente nos encontramos no solo con la libertad de comercio sino con la privatización de la educación, la salud, la justicia y la defensa”. Mientras que el mercado tiene por su naturaleza una vocación mundial, la democracia es territorial. Attaliafirma que el mercado puede transformarse un día “en el peor enemigo de los Estados que lo percibirán como una amenaza a su identidad nacional” (Entrevista a Jacques Attali y Pascal Lamy. *Le Figaro*, 25 de enero de 2007).

La erosión del Estado-Nación y la pérdida del prestigio de las utopías colectivas han favorecido la emergencia del individuo y las redes sociales. Lo “público” cede lugar a lo “privado”. La autoridad de los gobiernos ha perdido terreno frente a las fuerzas del mercado, erráticas y globalizadas.

El entretenimiento lúdico, el paradigma de la riqueza y el éxito rápido difundido por las redes de comunicación mundial como paradigma de un modelo social globalizado amenazan la cultura tradicional. La dinámica consumista de este proceso sobre los modelos sociales ha legitimado el desarrollo de un “ego económico” que se impone por sobre el valor que se asignaba al conocimiento, a la política o a la tradición. El poder económico se ha transformado en un factor determinante de la consideración y respetabilidad social. En

muchos países, el desarraigo, una cultura de aeropuerto o de casino, ha empobrecido la vida humana.

En general, se podría afirmar que la reinstalación del proceso de globalización ha derribado el paradigma del borde: el tiempo le gana al espacio... La revolución tecnológica ha instaurado, entre un gran número de habitantes del planeta, lo que podría llamarse un intimismo social.

Algunos fenómenos son, a mi juicio, claros:

La erosión del Estado-Nación y la pérdida de prestigio de las utopías colectivas han favorecido la emergencia del individuo; lo público cede su lugar a lo privado.

No es aventurado afirmar que nos hemos embarcado en una tendencia que puede borrar las fronteras de las economías nacionales, supuesto de las teorías económicas desde la época del mercantilismo.

Sin embargo, muchos piensan que se están abriendo las compuertas de un reservorio ignoto de dinamismo y crecimiento. Una nueva percepción del tiempo y del espacio amplía las fronteras de nuestra acción.

La erosión del Estado-Nación y la delimitación soberana de los espacios nacionales ofrecen un universo nuevo, cuyos efectos son imprevisibles o difíciles de pronosticar anticipadamente.

III

Luego de la caída de Napoleón, el Congreso de Viena instauró un orden que intentó reconstruir el viejo régimen de las monarquías con base en el equilibrio de poderes, que terminó, por la guerra y las rencillas, en un baño de sangre. La Sociedad de las Naciones ya había fracasado, cuando tiempo después de la II Guerra Mundial, el sistema de la Carta de San Francisco reeditó el sueño de un orden universal sobre la base de la "seguridad colectiva" para evitar que la práctica del equilibrio de poderes condujera a nuevas guerras.

El orden internacional creado en San Francisco en 1945 sancionó como normas de convivencia entre los Estados la igualdad, el respeto a la integridad territorial, la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados. No condenó la guerra, como lo había hecho en 1928 el Tratado Braind Kellogg, sino que sometió el uso del poder militar a una serie de procedimientos y requisitos sujetos a la autoridad del Consejo de Seguridad. En realidad, desnacionalizó el uso del poder militar salvo en caso de legítima defensa (art. 51 de la Carta de la ONU).

Fue una experiencia nueva, universal, en el sentido de que no prejuzgó sobre el sistema económico ni político interno. Fue la idea de Roosevelt de "one world", lo que posibilitó el ingreso a la ONU de la Unión Soviética y los países comunistas junto con las democracias.

En paralelo al orden político, se estableció un orden económico a través de los Acuerdos de Bretton Wood de 1943 y el GATT, que es sustitutivo del Acuerdo de La Habana de 1948 que no fue ratificado por los Estados Unidos. En el curso de las décadas que siguieron a la II Guerra Mundial se fueron creando una serie de instituciones que completaron el orden político y económico, como, por ejemplo, en materia de derechos humanos, medio

ambiente y desarme. En 1994 los Acuerdos de Marrakech crearon la Organización Mundial de Comercio.

Esta arquitectura, que insumió millones de horas de trabajo diplomático, conformó el sistema multilateral cuyo objetivo era la convivencia pacífica y la cooperación entre los Estados, pero no funcionó o lo hizo con precariedad. Desde la crisis de Berlín, en 1947, que separó el mundo liderado por la Unión Soviética de las democracias occidentales, el Consejo de Seguridad de la ONU estuvo bloqueado hasta el fin de Guerra Fría. Las grandes potencias violaron las disposiciones de la Carta de San Francisco. Ejemplos de esto es la Guerra de Vietnam, que nunca se trató como tema de la Agenda de la ONU, como tampoco se trataron las intervenciones unilaterales estadounidenses en la República Dominicana (1965) y Panamá (1989). No se pudieron parar las intervenciones soviéticas en Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968), ni la invasión a Afganistán, etc.

Finalizada la Guerra Fría (1989), se creyó posible volver a lo establecido en la Carta. Sin embargo, las Naciones Unidas, pilar del orden internacional, comenzó una etapa de progresiva deslegitimación política.

Se multiplicaron los conflictos raciales, religiosos y guerras intestinas, como las de Ruanda y Haití, y la guerra civil en Sudán, que no permitieron resolverse de acuerdo a lo previsto en la Carta.

b) A partir de la presidencia de Clinton, en los Estados Unidos, casi ninguna de las intervenciones tuvo la autorización del Consejo de Seguridad, por ejemplo, el bombardeo de Irak. En el Kosovo se invocó la intervención humanitaria, una visión arbitraria de la no injerencia. Clinton llegó a decir que la su política sería “multilateral si era posible, unilateral si era necesario”.

c) Posteriormente ocurrió el atentado a las Torres Gemelas (2001), que provocó una ruptura de la estrategia de los Estados Unidos con los principios de la Carta de San Francisco, cuando la National Security Strategy fija una nueva doctrina el 20 septiembre 2002: la autorización de la guerra preventiva cuando los intereses de los Estados Unidos estén afectados por un peligro, una amenaza o percepción de agresión y, por otra parte, introduce la definición de la categoría de Estados fallidos (Corea del Norte, Libia, etc.), lo cual era contrario a la igualdad de tratamiento establecida en el Carta.

d) Finalmente, con motivo de la intervención en Irak en 2003, se abre por primera vez un gran debate sobre la legitimidad del sistema de seguridad colectiva.

Mientras Francia y Alemania defienden el sistema multilateral y la posición soberanista y de no intervención, en los Naciones Unidas se alzan las voces adversas. Dominique de Villepin, canciller francés, expresa: “sostenemos el imperio del derecho, la aplicación de las soluciones internacionales y la competencia del Consejo de Seguridad de la ONU”, frente a los representantes de Washington, que se vanagloriaban con la proclamación del fin del sistema ONU. Mientras desde varios países europeos se sostenía que solo el Consejo podía autorizar una intervención militar, en el diario *The Guardian* Richard Perle, un consejero del Ministro de Defensa de los Estados Unidos decía: “gracias a Dios que esta muriendo la ONU” y Michel Glenon escribía en el *Foreign Affairs* de mayo-junio de 2003 “que era el fin de las Naciones Unidas”. La gran experiencia internacionalista del siglo XX tuvo como propósito someter el uso de la fuerza al imperio de la ley. Este autor neoliberal afirmaba que “la suerte

del Consejo de Seguridad está sellada, por la fuerza desproporcional que los Estados Unidos tiene frente a otros países.”

Salvo durante el interregno de Barak Obama, los Estados Unidos no han modificado esa posición escéptica frente a la Carta de San Francisco. Los conflictos se fueron sucediendo y las soluciones para resolverlos se buscaron fuera de las Naciones Unidas, por vías unilaterales o de confrontación entre grandes potencias. El caso más patético es Siria, donde fuerzas militares rusas, norteamericanas y de otros países (Francia cambió de posición) se enfrentan en una intervención militar que mucho se parece a las del siglo XIX o principios del siglo XX.

La aparición de Donald Trump y su política de decisiones preventivas y unilaterales, y de desenfadado despliegue de fuerzas militares, es un golpe final a la legitimidad del sistema de seguridad colectiva que la Carta había puesto en manos del Consejo de Seguridad. El sueño de un orden mundial regido por acuerdos entre Estados se fue muriendo y actualmente podemos decir que su legitimidad está contestada por las conductas de los propios gobiernos con asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

A pesar de que la acción del GATT fue excepcional en lo que hace a la liberalización de los intercambios (a fines de la IIGM el promedio de las tarifas era de 40%), la Organización Mundial de Comercio (1994) permitió establecer disciplinas para todas las transacciones de bienes y servicios, a través de mecanismos de solución de diferencias que lograron resolver muchos conflictos. A partir del lanzamiento de la Rueda Doha en el 2001, empiezan a multiplicarse políticas proteccionistas y las normas técnicas restrictivas, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea, no solo han hecho fracasar aquella rueda de negociaciones sino introducido una virtual paralización de aquellas negociaciones y un bloqueo a la maquinaria de la OMC.

En la declaración final del G 20 que tuvo lugar en Buenos Aires en diciembre del año 2018, se afirmó que hay que reformar la OMC pero no en qué aspecto. Los Estados Unidos aplica arbitrariamente la sección 301 de la Ley del Congreso de 1974 para aumentar sus tarifas aduaneras a los productos chinos. China hace lo mismo como retaliación a las medidas aplicadas por Washington.

Es evidente que la defensa del sistema multilateral de la ONU y la OMC es una causa que carece de convicción en las capitales de los grandes Estados con asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Una larga historia de frustración por el bloqueo soviético o de cinismo por el doble discurso o el silencio de muchos países han colocado a los foros multilaterales a un costado de los ámbitos de decisión, que ni siquiera son el G7 ni el G20 sino que se parece más a la diplomacia del siglo XIX.

IV

He descrito en estas Reflexiones lo que, a mi juicio, son los cambios que se están produciendo en los tres planos en los que la vida social del ser humano tiene lugar: la *polis*, el Estado y el orden mundial. Pero esas mutaciones se dan en un contexto cultural que, en el caso de los países occidentales, está experimentando una transformación profunda.

Todo parece indicar que se demolieron las columnas de una cultura que aseguraba creencias y logros en una evolución continua. A pesar del extraordinario avance tecnológico y la rápida creación de bienestar, me pregunto si podrá el ser humano cumplir con las aspiraciones profundas de su naturaleza, en una sociedad como la actual, cada vez más deteriorada en lo ecológico, alucinada por la dependencia de bienes efímeros, distraída por entretenimientos permanentes, donde los gobiernos han olvidado el bien común y el valor de la virtud como conducta personal; porque en estas sociedades los gobernantes están obsesionados con el poder y la fama o poseídos por la codicia. Cada vez más observamos que de lo que se trata no es de gobernar la sociedad humana sino de administrar las cosas. El hombre ha quedado en segundo plano.

Esta gran mutación tiene lugar en un contexto en el que en las sociedades más desarrolladas se promueve el relativismo cultural que rechaza la tradición de la herencia de valores, de concepciones éticas, de patrones de conductas virtuosas, negándose asimismo que el ser humano esté arraigado en la historia. Muchos filósofos, como Michel Foucault (estructuralismo) o Zygmunt Bauman (la sociedad líquida), insisten en el fin de la ética heredada, en el divorcio entre el Estado y la moral, y conciben una sociedad que vive en la precariedad, en la incertidumbre constante, donde muchos valores son descartables. No se busca lo sólido ni lo que permanece, lo que se posee, sino lo rápido, fluido, sin identidad ni raíces.

Coincidiendo con el nuevo proceso de globalización han aparecido dos fenómenos que merecen comentarse:

- a. La creciente desigualdad entre personas de ingresos altos y los de menos recursos, y entre las naciones, hace impredecible las posibilidades de consolidar la paz social en el mundo.
- b. Se ha expandido una sensación de “temor” frente al recurrente anuncio de acontecimientos catastróficos que amenaza alterar la naturaleza y la vida social o física de individuos y familias.

El santo Padre Francisco, el 5 de febrero de 2020, dijo que las cincuenta personas más ricas del mundo tienen un patrimonio equivalente a 2,2 billones de dólares (Discurso ante la Pontificia Academia de Ciencias Sociales, Vaticano). La desigualdad entre países también ha crecido. En 1820 el país más rico tenía un ingreso 4,5 veces mayor que el más pobre, en 1913 era 15 veces mayor y en el año 2000 la diferencia llegó a 71 veces más. (World Development Indicators 2002. World Bank)

En el interior de los países ocurre lo mismo. La región de América Latina y del Caribe registra la mayor desigualdad de ingresos del mundo. El 10% más rico concentra el 37% de los ingresos y el 40% más pobre recibe el 13%. En el año 2015 el 28% de los latinoamericanos eran pobres, porcentaje que se elevó al 31% en 2018. Este es un nuevo desafío para todos los gobernantes que, de no resolverse a partir de cauces para una mejor distribución del bienestar, provocará impredecibles enfrentamientos entre grupos sociales y entre naciones.

La revolución de las comunicaciones informáticas ha incentivado un aumento masivo de informaciones y mensajes, sobre todo a través de la televisión y entre poseedores de teléfonos móviles. Una saturación de noticias y datos, gran cantidad de los cuales transmiten malas o inquietantes informaciones, produce en la psiquis de millones de personas un “temor” larvado ante posibles acontecimientos que amenacen su vida física o social: hechos,

amenazas o peligros reales o ficticios se suceden de continuo, fragilizando la seguridad de los individuos y sus familias. Intervenciones militares (Kosovo, Irak, Siria, etc.), amenazas al medio ambiente (incumplimiento de los Acuerdos de París, disminución del nivel de los océanos, expansión del agujero de la capa de ozono, etc.), ataques ecológicos (incendios en la Amazonia y en Indonesia, polución en las grandes ciudades), pestes y enfermedades nuevas (gripe aviar, Sida), infecciones como el ébola o cólera, así como anuncios de que algunos países están preparando virus artificiales para iniciar lo que imprudentemente se anuncia como guerra biológica, y otras amenazas a la salud humana (Bill Gates, el creador de Microsoft, anunció en una conferencia en la Universidad de California que un virus que matará millones de seres humano).

Desde la niñez, el temor de agresiones, accidentes o desastres naturaleza están sustentados en frecuentes películas comerciales con zombis y personajes que suscitan miedo, no con la inocencia de los antiguos cuentos de niños sino con la frialdad de un juego de poder y aniquilación.

La aparición del coronavirus abrirá un nuevo capítulo en la historia de los hechos sociales por haber despertado, en algunos casos, un verdadero pánico frente a una enfermedad no más grave ni letal que una gripe.

Es la primera vez que se percibe el contagio de una enfermedad como una amenaza global, que ha provocado la introducción de respuestas parecidas en la mayoría de los gobiernos, muchos de los cuales sintieron amenazada su legitimidad.

El hombre ha convivido con virus, bacterias y hongos desde la antigüedad. Se registran téticos recuerdos que costaron la vida a millones de seres humanos: Tucídides habla de la peste de las Guerras del Peloponeso que mató a Pericles; la peste de la época de los Antoninos mató a miles en Roma, entre ellos al emperador Marco Aurelio; la del Medioevo se llevó un tercio de la población europea. Magallanes murió antes de finalizar su viaje alrededor del mundo. La fiebre amarilla asoló a barrios enteros de Buenos Aires en el siglo XIX. Tampoco podemos olvidar la terrible gripe española, que mató a más de 20 millones de seres humanos. Aquellas pestes, más letales que el Coronavirus, no tuvieron las consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales que tendrá la pandemia desatada a principios del 2020. Ha sucedido algo distinto en esa dialéctica entre la salud humana y la enfermedad.

Creo que dos factores fueron las causas de lo que denomino un "pánico pandémico", aun cuando la realidad es asombrosa y sus orígenes poco claros.

Dos factores podrían ser los desencadenantes de la situación. Una noticia falsa que hizo circular el Informe del director del Imperial College of London, Neil Ferguson, en la que anunciaba cuarenta millones de muertos y, por otro lado, la denuncia del Gobierno de Washington de que se trataba de un "ataque" proveniente de China. Por el anuncio de marzo, el pánico se apoderó del mundo en esta época en la que el estado físico y la juventud son los bienes más preciados para las masas de consumidores y, por otro, el anuncio de que China había desatado un "ataque con un virus desconocido" puso en alerta la seguridad de muchos gobiernos, que se sintieron responsables de la vida de sus pueblos luego de tanto oír que un monstruo intentaba dominar el mundo... Ambos miedos se juntaron en respuestas improvisadas. los sistemas de salud no estaban preparados para enfrentar ese

tipo de pandemia, como lo declararon muy al principio –en medio de una gran confusión en donde los expertos se contradecían y las informaciones de que se trataba de “una conspiración” partieron hacia los cuatro vientos del planeta. Si bien la cuarentena nunca fue recomendada por la OMS, parecía ser la medida más impactante y fácil para mostrar autoridad, mientras se preparaba una caótica respuesta sanitaria. (Se metieron en el mismo corral sano y enfermo.)

La realidad, a mi criterio, es la siguiente: La noticia del Imperial College era infundada, la denuncia de un ataque del virus era una manifestación de la paranoia norteamericana, la gravedad del efecto del “virus” sobre la salud humana no era mayor que los efectos de una gripe (aunque quizás más contagioso), y la estrategia de magnificar o reducir el peligro que adoptaron algunos gobiernos fue eficaz para profundizar la sensación de miedo –p.e. al contar las muertes todos los días– entre las poblaciones, que, sin conocimiento de la situación, se sometieron a las autoridades abandonando sus derechos y aún aceptando que no hubiera debate entre expertos e intelectuales sobre la realidad que se vive en los primeros seis meses desde que apareció la noticia de la existencia del virus (natural o artificial).

Nadie tuvo la prudencia de esperar a tener un poco más de información antes de sentenciar el peligro, como enseñó Prometeo, quien escondió la prognosis (Elpis) en la Caja de Pandora. Miles de artículos y opiniones parecen haber agregado un poco más de irracionalidad a lo que es ya un fenómeno social que tendrá graves consecuencias para la humanidad, pero también agregará confusión en la gran tarea de descifrar ese misterio que encierra la extraña dialéctica entre la salud y la enfermedad del ser humano. El virus confirma la incertidumbre.

¿Es posible afirmar entonces que, en el contexto actual, el ciudadano es dueño de su destino y forma parte de esa entidad soberana que se llama pueblo? ¿Qué espacio tiene la libertad del hombre para realizar su destino personal y colectivo en el contexto de la *polis* y del mundo actual?

Las grades corrientes del pensamiento tradicional, como las de Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás Locke, y todos los pensadores posteriores estuvieron de acuerdo en que el objetivo del gobierno de una sociedad es el bien común, y el de las personas debe de ser guiado por la virtud.

Tenemos la imperiosa necesidad de asegurar a la persona, la libertad, el bienestar y una educación de calidad, sin la cual le es imposible al ser humano participar como actor en el marco de las instituciones democráticas y menos aún en el proceso productivo.

El orden mundial creado en San Francisco se está resquebrajando, no por una división de bloques sino por la negación de algunas grandes potencias a aceptar compromisos multilaterales en materia de reglas de conducta, en lo político, en lo económico, en lo ecológico o en materia de desarme. Pareciera que la visión de Hobbes y Maquiavelo ha triunfado sobre la visión aristotélica, cristiana y kantiana. A esa tendencia se suma el hecho de que los hombres no han podido desactivar la maquinaria bélica ni, lo que es peor, la fábrica ya instalada de guerras futuras. El Observatorio sobre Conflictos Internacionales de UPSALA (Suecia) confecciona un índice *Global de Paz* que señala que los conflictos han aumentado.

Cuando fui presidente del Comité Internacional del Alto Comisionado para Refugiados de la ONU, nos escandalizaba el hecho de que, en aquel momento, 1993, había 17 millones de refugiados. Más de dos décadas después hay más de 60 millones de refugiados.

Hoy, después de más de 70 años de aquel excepcional paso que consistió en la creación de un nuevo sistema internacional, estamos retrocediendo de tal modo que nuestro Papa Francisco se ha visto obligado a alertarnos sobre el riesgo de una posible confrontación global así como de los peligros de la degradación de la vida sobre la Tierra. “Fácil es el descenso al infierno”, decía Virgilio.

Se ha desatado una nueva competencia entre grandes potencias, estimuladas por el poder y orgullo entre los gobernantes. Hay un estudio producido en el *Belfer Center* de la Universidad de Harvard, que afirma que cuando una potencia emergente desafía a una potencia dominante, la situación lleva a la guerra. Se llama la Trampa de Tucídides. Este fenómeno de que la competencia termina en guerra fue comprobado en 12 de los 16 casos analizados. Entre 1980 y 2017 los Estados Unidos multiplicaron su PBI 7 veces; en China el aumento fue 76 veces.

Sabemos, por convicción profunda, que el propósito de nuestras vidas es ser felices y que ello no podrá lograrse sin transitar el camino de la virtud. Pero solo la política puede garantizar la libertad necesaria para hacer estas metas posibles.

Quizás una nueva utopía salvará la historia. Como aquella que imaginó Gabriel García Márquez al recibir el Premio Nobel de Literatura: “Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir sobre otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la Tierra”.



286
MARZO-ABRIL 2020



La globalización de la protesta

COYUNTURA: **Gemma Ubasart-González / Salvador Martí i Puig.** España: ¿un nuevo ciclo político? **Samuele Mazzolini.** Italia: una coyuntura particular.

TRIBUNA GLOBAL: **Juan Ruocco.** Cómo la extrema derecha se apoderó de 4chan.

TEMA CENTRAL: **Didier Billion / Christophe Ventura.** ¿Por qué protesta tanta gente a la vez? **Nora Lustig.** Desigualdad y descontento social en América Latina.

Olivier Fillieule / Danielle Tartakowsky. La manifestación: el origen de una forma de protesta.

Carolina Tohá. Chile o el vértigo del futuro. **Nuria Varela.** El tsunami feminista. **Maristella Svampa.**

¿Hacia dónde van los movimientos por la justicia climática? **Joan Martínez Alier.** Una experiencia de cartografía colaborativa. El Atlas de Justicia Ambiental. **Ezequiel Kopel.**

¿El tercer capítulo de la Primavera Árabe? **Rémi Lefebvre.** Los «chalecos amarillos» y la representación política. **Marc Saint-Upéry.**

Colombia: despertar ciudadano y dilemas políticos después del «21-N». Entrevista a Álvaro Jiménez Millán. **Kim Kelly.** El poder de las huegas clásicas.



284
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2019

Migrar en América
Movilidad y derechos
humanos



285
ENERO-FEBRERO 2020

Clases medias,
más allá
de los mitos

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

La nueva coyuntura latinoamericana

Tres pandemias en la Historia

Patricia Kreibohm¹

Desde tiempos inmemoriales, la humanidad fue acosada por las enfermedades. Más o menos extendidas en el tiempo y en el espacio, siempre representaron una grave amenaza. Sin embargo, en todos los casos, fueron superadas.

En realidad, la aparición de epidemias se incrementó a partir del Neolítico, cuando los hombres empezaron a cultivar la tierra y a domesticar algunas especies de fauna salvaje. De hecho, este contacto más estrecho con los animales provocó la transmisión de diversos agentes patógenos, lo que configuró lo que hoy se conoce como “zoonosis”. Un ejemplo concreto de los temores que generaban estos contagios son las prohibiciones establecidas por religiones como la musulmana o la judía, que impiden a sus fieles la ingesta de carne de cerdo y sus derivados.²

A lo largo del tiempo y según determinados parámetros establecidos por los especialistas, estas enfermedades generalizadas fueron categorizadas de diversas formas. Así, una epidemia es un mal que se propaga durante un tiempo determinado en un país o una región específica. Una pandemia es una epidemia que se extiende en el tiempo y en el espacio, y afecta a gran cantidad de individuos, para la que no existen ni tratamientos ni vacunas conocidos.

En este artículo, vamos a referirnos al desarrollo de tres grandes pandemias históricas: 1) la peste negra del siglo XIV en Europa, 2) las pandemias americanas durante la época de la conquista y 3) la gripe española de 1918.

1. La peste negra del siglo XIV en Europa.

La primera oleada de esta enfermedad se inició en 1347 y se prolongó hasta 1353. Los brotes posteriores se dieron con intervalos de diez, quince o veinte años, y se extendieron –con mayor o menor intensidad– hasta el siglo XVII.

¹ Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Tucumán), coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales del IRI-UNLP

² Una de las enfermedades más contagiadas por los cerdos es la triquinosis.

En cuanto a los datos, los cálculos indican que la peste causó la muerte a una cifra que oscila entre 40 y 80 millones de personas, lo que representa entre el 30 y el 60% de la población europea. Asimismo, y en función de su proyección a otras regiones del mundo, los especialistas aseguran que el número total de víctimas mortales sería de 200 millones.³

Aparentemente, la enfermedad se habría originado en China o en el centro de Asia y su llegada a Europa se habría producido en barco. En efecto, la peste fue traída por naves genovesas y los primeros registros la ubican en el puerto de Messina. Se trata de una zoonosis transmitida por ratas, cuyas pulgas estaban infectadas con la bacteria *Yersinia pestis*.

2. El contexto y sus efectos.

El siglo XIV es considerado por los historiadores una etapa de crisis. Identificado como un ciclo B (Negativo), se caracterizó por el encadenamiento de diversos factores que provocaron lo que se denomina “la profunda retracción del siglo XIV”. El primer eslabón de esta cadena fue un problema climático: exceso de lluvias y de frío. Esto provocó dos efectos casi inmediatos: malas cosechas y, por lo tanto, escasez de comida, lo que se tradujo en hambre o subalimentación. Sus secuelas fueron el incremento de la mortalidad y el debilitamiento del sistema inmunológico de los individuos que lograron subsistir. En estas condiciones, la propagación de la enfermedad fue vertiginosa.

Para referirnos a sus efectos, vamos a dividirlos en dos categorías: los materiales y los no materiales.

- a. Aquí lo más sobresaliente fue la mortalidad masiva, que representó una verdadera catástrofe demográfica. Dicha catástrofe afectó al campo y a las ciudades por igual y redujo notablemente la mano de obra agrícola, lo cual significó la disminución sistemática del cultivo y la falta de alimento durante muchos años.⁴ Por otra parte, generó un empobrecimiento generalizado, provocó la dispersión de las fuerzas productivas y quebró los circuitos comerciales. Pero, además, la crisis económica también desencadenó la violencia. En esta etapa, estallaron levantamientos campesinos, saqueos, ataques y pogromos que agravaron notablemente la situación. En definitiva, y hablando en términos generales, se produjo un retroceso y un caos extraordinario que, como sostiene Pierre Vilar, aplastó a la civilización europea de la época.
- b. Con respecto a los efectos no materiales, los más importantes fueron la alteración de las emociones, el miedo, la angustia y la inseguridad, así como también la desconfianza y el escepticismo. Especialmente importantes fueron las nuevas actitudes hacia la religión y la Iglesia. De hecho, en estos tiempos afloraron el secularismo y el rechazo a la fe, pero también y de manera simultánea, diversos fanatismos y herejías.

En este contexto, surgió un nuevo género artístico que se conoce como “*las danzas de la muerte*”. Se trata de una serie de manifestaciones pictóricas, artísticas y literarias que se centran en el tema de la fragilidad de la vida y en la potencia de la muerte. Esta última,

³ En este sentido, se estima que la peste llegó también a Medio Oriente, India y Rusia.

⁴ De hecho, se calcula que, durante décadas, la superficie de bosques se recuperó entre un 15 y un 25%

representada normalmente como un esqueleto, cubierto por una capa y una capucha negra, empuña una guadaña. En todas estas obras, ella es la gran protagonista que siempre triunfa segundo vidas; es la gran igualadora que se lleva al pobre campesino y a sus hijos, pero también al príncipe y al cardenal. El mensaje de estas danzas incita al pueblo a disfrutar de los placeres terrenales pues –más tarde o más temprano– todo habrá de ser macabro, co-rrupto y tenebroso.

Paulatinamente y ya en el mediano plazo, se fueron abandonando las formas tradicionales, se profundizó el individualismo e hicieron su aparición nuevas cosmovisiones que evidenciaron la crisis del modelo feudal. De hecho, ya a finales de este siglo, surgieron las primeras expresiones culturales que marcarían un cambio radical: el Humanismo, el Renacimiento y la Reforma Protestante. Según los especialistas en estos temas, a partir de fines del XIV se gestó una nueva sensibilidad colectiva que se manifestó claramente en el arte, la música y la literatura. Nuevos temas –como el hombre y la naturaleza– captaron la atención de los artistas que empezaron a abrazar lo terreno desde diversas perspectivas, creando lo que A. Hauser ha denominado “un nuevo sistema cultural, centrado en el eje antropológico”.

3. El gran colapso americano.

La primera oleada apareció en 1519 y se prolongó hasta 1526. La segunda se dio desde 1545 hasta 1576. De allí en adelante, distintos brotes afectaron al continente americano hasta comienzos del siglo XVIII.

Ahora bien, en este caso, es necesario realizar dos aclaraciones. La primera es que las pestes afectaron especialmente a lo que hoy conocemos como Latinoamérica y la segunda, que no fue una sola enfermedad la responsable de los decesos; por el contrario, fueron varios los males que se desataron en nuestras tierras. Los más importantes son: la viruela, las infecciones bronco-pulmonares y las fiebres hemorrágicas y entéricas.

También es necesario señalar que este tema es sumamente polémico pues, durante mucho tiempo, enfrentó a los historiadores. De un lado se sitúan los que adjudican la tremenda mortalidad americana a los malos tratos y a la violencia que sufrieron los indios por parte de los conquistadores. Del otro, están los que –sin negar la existencia de dichos abusos– creen que fueron las enfermedades las que generaron la hecatombe. En la actualidad, se han acercado un poco más las posiciones y se ha concluido que, efectivamente, las pestes fueron lo más relevante, pero indudablemente los padecimientos físicos y psicológicos sufridos por los pobladores contribuyeron notablemente a disminuir sus defensas y a convertirlos en víctimas fáciles para la enfermedad.

En cuanto a las cifras, son realmente escalofrantes pues indican que las pandemias mataron al 90% de la población aborigen. De hecho, de los 90 millones de habitantes que habitaban la América precolombina, más de 80 murieron a causa de éstas.

Con respecto a su origen, está claro que fueron traídas por los europeos quienes, en la gran mayoría de los casos, tenían defensas inmunológicas suficientes como para no padecerlas y si las contraían, en general, no los mataba.

4. El contexto y sus efectos.

Como se sabe, cuando llegaron los españoles, en América existían diversas civilizaciones, cada una de las cuales tenía distintos grados de desarrollo. Sin embargo, los historiadores concuerdan en señalar dos cuestiones que eran comunes a todas ellas. La primera es que sus dietas estaban basadas en productos vegetales (maíz), pero eran pobres en proteínas y grasas (comían muy poca carne y lácteos), lo cual no contribuía a fortalecer sus defensas. La segunda es que América era un continente con muy poca comunicación; una situación que impidió o disminuyó notablemente la capacidad de sus pobladores para enterarse de lo que pasaba en otras regiones y buscar formas más adecuadas para protegerse.⁵ En cuanto a sus efectos, los dividiremos también en materiales y no-materiales.

La hecatombe americana no sólo fue dramática por el número de víctimas, sino también por el poco tiempo en el que se produjo este colapso. Para la mayoría de los autores, en 60 años sólo quedó con vida entre el 5 y el 7 % de la población originaria. Por otra parte, es indudable que la masiva mortalidad contribuyó notablemente a que se acelerara el proceso de conquista. La disolución de los esquemas de autoridad local fueron sumamente veloces y esto desencadenó la dispersión de las comunidades y la desarticulación de los sistemas económicos, todo lo cual derivó en el advenimiento de hambrunas y de violencia. De hecho, las guerras civiles y los levantamientos aborígenes generaron un círculo vicioso casi interminable de más hambre y más violencia.

Una vez más, en este caso, los sentimientos colectivos fueron de angustia, miedo y zozobra. Sin embargo, la sensación de impotencia y de resentimiento frente a los nuevos dueños del poder incrementaron el abatimiento colectivo. Como señala P. Chaunu, “en esos días, los hombres de América, veían como su mundo se derrumbaba y desaparecía; cómo caían sus dioses y cómo morían los que amaban. Pero también sentían cómo se extinguían sus propias certezas, sus creencias y sus ilusiones. En este sentido, los especialistas hablan de dos reacciones muy frecuentes entre los americanos: por un lado, el rechazo a la vida y, por otro, la búsqueda desesperada de seguridad y protección”.⁶

“Es indudable que las **cocoliztlis** contribuyeron de manera decisiva a explicar cómo, unos cuantos miles de europeos, pudieron dominar en muy pocos años, millones y millones de kilómetros cuadrados en los que vivían otros tantos millones de personas. En efecto, fueron las pestes, las grandes aliadas de los españoles; pestes que ellos llevaban consigo sin siquiera saberlo”.

5. La gripe española de 1918.

⁵ Hernán Cortez llegó a Méjico en 1519. Los Pizarro entraron al territorio del imperio Inca en 1532. Entre un episodio y otro habían pasado 14 años. Sin embargo, los incas fueron sorprendidos por la conquista pues no habían tenido ninguna noticia de cómo los europeos habían penetrado en el espacio americano.

⁶ Algunos autores sostienen que ésta última actitud, contribuyó notablemente a las conversiones masivas al catolicismo.

Esta enfermedad se inició en pleno desarrollo de la Primera Guerra Mundial (febrero/marzo de año 1918) y sus primeros registros se dieron en Fort Riley, Kansas, Estados Unidos. Se trató de una zoonosis: la influenza del tipo N1H1. En muy poco tiempo, más de 10 campamentos militares norteamericanos, se encontraban colapsados por la cantidad de infectados. La primera región a la que se extendió fue Europa y de allí, a otras áreas del globo. Duró un poco más de dos años y desapareció tan súbitamente como había llegado.

Según los datos disponibles, mató a un estimado entre 25 y 50 millones de personas, la gran mayoría de ellas jóvenes (20/40años) y saludables. Durante su desarrollo, mutó un par de veces, lo cual potenció su capacidad para contagiar.

Como dijimos, la primera oleada se inició en marzo de 1918 y afectó casi exclusivamente a las tropas norteamericanas que viajaron a Europa y a los ejércitos de los países beligerantes en el viejo continente. La segunda oleada empezó en diciembre del mismo año y sus víctimas fueron, fundamentalmente, civiles.

6. El contexto y sus efectos.

El año 1918 fue el último de la Primera Guerra Mundial. Una guerra que había desgastado profundamente a los países europeos y que fue, hasta ese momento, la más sangrienta de la historia. La contienda se había iniciado en julio de 1914 y tuvo distintas etapas. En el año 1917, se produjeron dos cambios importantes: a) Rusia (que integraba el bloque de los Aliados) salió de la guerra hacia fines de ese año, en virtud de la decisión del nuevo gobierno comunista que había llegado al poder en el mes de octubre, y b) los EE.UU. declararon la guerra a los imperios centrales el 6 de abril de 1917 y, a partir de entonces, se organizó el operativo de traslado de las tropas.

Para el presidente Wilson, era vital entrar a la contienda, pues la salida de Rusia ponía en riesgo el triunfo de los Aliados. Esta determinación lo condujo a tomar dos medidas concretas: enviar a sus tropas a Europa, a pesar de saber fehacientemente que estaban infectadas, y censurar todo lo posible la información disponible sobre la enfermedad.⁷ De hecho, muchos especialistas se refieren a ella como “la peste olvidada o la peste escondida”.

Los daños provocados por esta gripe no se limitaron a las vidas humanas, sino que también se extendieron a otros ámbitos, específicamente a lo económico. En efecto, en la inmediata postguerra se desató una crisis inédita; una crisis en la que se conjugaron los estragos de la contienda, el desastre sanitario y el debilitamiento de los sistemas políticos. Al respecto, algunos autores sostienen que fue la peste la gran responsable de que la recuperación del continente se demorara tanto tiempo.

Los años de entreguerras fueron muy amargos y estuvieron fuertemente marcados por los viejos dramas de la Humanidad: el hambre, la peste y la muerte. En este periodo, los miedos, las angustias y las incertidumbres de los europeos (que creían pertenecer a la sociedad más desarrollada del planeta) fueron muy profundos y se expresaron también a

⁷ Esto provocó que se la llamara “española”, pues el único país que hablaba libremente de esta epidemia era España.

través del arte, la literatura, la filosofía y la cultura en general. Tanto las Vanguardias como la vorágine de los años locos pusieron de manifiesto que todas las esferas de la vida se habían alterado. Pero lamentablemente, este no fue el final de un proceso nefasto; por el contrario, sólo fue el inicio de nuevos infiernos.

El principio de jurisdicción universal y su encrucijada. ¿Utopía o el Mundo Real?

Irene Vázquez Serrano

Aranzadi, España, 2020

ISBN 978-84-1308-729-0

El principio de jurisdicción universal y su encrucijada. ¿Utopía o el mundo real?, con prólogo de Cesáreo Gutiérrez Espada y cuya autora es la Dra. Irene Vázquez Serrano, Investigadora y Profesora Asociada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia, es una publicación de la editorial Aranzadi basada en su Tesis Doctoral, titulada "El principio de jurisdicción universal (o la búsqueda del equilibrio entre "lo posible" y el "deber ser")", dirigida por la Dra. María José Cervell Hortal y presentada en el Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia en 2018 y por la que en enero de 2020 se le concedió a la autora el Premio Extraordinario de doctorado.

La temática que se expone ha sido abordada en otras publicaciones pero desde la perspectiva del Derecho Penal, con lo cual lo que nos trae de novedoso este libro es un estudio del principio de jurisdicción universal con un enfoque desde el Derecho Internacional, que en su análisis deja en evidencia cuáles son los impedimentos para su ejercicio. La publicación consta de dos partes y un total de cuatro capítulos con sus respectivos apartados.

En primer lugar se realiza una introducción de manera clara y concisa en lo que supone la práctica del Derecho Internacional, teniendo en cuenta que no existe para ello un legislador internacional, siendo los Estados los creadores de las normas quienes a su vez eligen obligarse por ellas. Luego avanza con la aparición del Derecho Penal Internacional, expone los requisitos para que el mismo pueda colaborar con el sistema de Derecho Internacional Penal y que las diferentes situaciones que han ido surgiendo en los sistemas nacionales de protección de los Derechos fundamentales han llevado a los individuos a adentrarse en el sistema jurídico internacional, planteando sus tres pilares fundamentales, como son la justicia retributiva, restaurativa y transicional. Concluye para adentrarse en el estudio profundo del tema, planteando una hipótesis: considera que desde la óptica de la justicia universal, el principio universal aparte de ser un derecho u obligación para los Estados también lo es de los ciudadanos para poder acceder a la justicia.

La **primera parte** titulada *El principio de jurisdicción universal y el Derecho Internacional*, hace un recorrido histórico y conceptual completo de la teoría general del principio de jurisdicción universal, abordando a todos los autores destacados de la materia.

El **primer capítulo**, *La jurisdicción universal: concepto, orígenes y configuración*, repasa todos los principios jurisdiccionales existentes, y comienza por la exposición del carácter territorial del Derecho Penal Internacional para luego adentrarse en su ámbito de aplicación al tratarse la extensión de su jurisdicción fuera del territorio del Estado nacional, haciendo hincapié en la inexistencia de un tratado internacional regulador, por lo cual los Estados deben jactarse de sus normas internas para que su actuación en el ámbito extraterritorial sea legal. Luego hace un recorrido por los principios para la aplicación extraterritorial del derecho penal del Estado: principios de personalidad activa y pasiva, principio de protección del Estado y el principio de jurisdicción universal, destacando que la diferencia de este último con los anteriores radica en que no hay ningún vínculo entre el Estado y el crimen que se cometió. Destaca expresamente que el principio de jurisdicción universal es una extensión del principio de territorialidad que recuerda a los Estados sus obligaciones internacionales asumidas. Luego sigue con el fundamento y definición del concepto de jurisdicción universal, al que hace alusión como un instrumento o herramienta, como derecho u obligación, siendo este otorgado por el Derecho Internacional a los Estados para que propongan una solución jurídica penal para los autores de los crímenes internacionales, pero también para las víctimas de los mismos, ya que ambas cuestiones le importan a la Comunidad Internacional. Recuerda que la doctrina que se dedica a esclarecer el concepto del principio universal es muy basta y amplia y destaca muy elocuentemente la importancia que recae sobre esta fuente auxiliar para esclarecer el recorrido que ha transitado el principio de jurisdicción universal. A continuación analiza las modalidades de ejercicio del principio, teniendo en cuenta la modalidad que cada Estado estableció en su normativa interna, para lo cual de manera simple expone dos clasificaciones que se dan de manera habitual, la de la jurisdicción universal pura y la relativa, argumentando claramente que los Estados con su práctica, son el actor principal en el ejercicio y determinación del contenido del principio de jurisdicción universal.

Después continúa con el origen y evolución histórica del principio, abordándolos a través de las etapas en las cuales se formó el Derecho Internacional Penal. Su repaso histórico es muy completo, haciendo alusión a la piratería como el crimen que históricamente dio origen al ejercicio de la jurisdicción universal. Remarca que es el objetivo principal de la justicia universal poder enjuiciar para poder prevenir la impunidad. Después hace un repaso por los Tribunales Penales Internacionales como precursores directos de la Corte Penal Internacional y la contribución de todos estos al concepto de jurisdicción universal. A continuación se refiere al fundamento y naturaleza del principio, ahondando en que tradicionalmente ha estado relacionado con los crímenes graves de Derecho Internacional que tienen un impacto en toda la comunidad internacional. Para adentrarse en la fundamentación, describe el fundamento natural de la jurisdicción universal, el *bonum orbis*, para luego pasar al fundamento jurídico abordándolo desde el ámbito de los derechos humanos, repasando así el fundamento convencional y el consuetudinario. Al adentrarse en la naturaleza del principio concluye expresamente que el mismo debe ser entendido no sólo como un título jurisdiccional del Estado, sino también como un derecho que tienen las víctimas para poder acceder a la justicia.

El **segundo capítulo**, *El ejercicio del principio de jurisdicción universal*, está dedicado a realizar un análisis a través de los crímenes contra el Derecho Internacional para centrarse en los que se encuentran bajo la órbita de la jurisdicción universal, por lo que repasa los crímenes

internacionales *stricto sensu*, los de sentido amplio y las nuevas propuestas de crímenes objeto de la jurisdicción universal. Se encarga también de analizar la concurrencia de jurisdicciones, siendo precisa y clara al exponer que como no se dispone de una norma internacional que regule la concurrencia de jurisdicciones penales extraterritoriales, para resolver conflictos horizontales y verticales, se puede recurrir al principio de primacía, al de complementariedad o subsidiariedad y en los conflictos horizontales, se recurre también a un entendimiento desde lo procesal o político. Expresa que ninguno de los tribunales creados hasta la actualidad, lo ha sido para actuar autónomamente, y que no han logrado por ende sustituir a los tribunales nacionales; asimismo concluye que en Derecho Internacional no se dispone de una norma que obligue a un determinado Estado a entregar a otro Estado donde se hubiera cometido un delito, a un presunto responsable para que pueda ser juzgado.

En el tercer apartado del capítulo se refiere a las condiciones para el ejercicio de la jurisdicción universal, aclarando que para que el mismo sea legal, debe adecuarse a los requisitos que establecen las normas internacionales y los ordenamientos jurídicos nacionales. Para adentrarse en el análisis de esta cuestión, la autora explica que la obligación que tiene un Estado para ejercer la jurisdicción universal aparece regulada en los tratados internacionales o en normas consuetudinarias pero también en el principio *aut dedere aut iudicare* y en el principio de responsabilidad de proteger. Centra su análisis asimismo en las garantías jurídicas procesales, el *nullum crimen sine iure* y el principio *ne bis in idem*, siendo ambas condiciones necesarias para que los jueces nacionales puedan acceder al principio de jurisdicción universal. La Primera Parte del libro termina exponiendo un claro planteo sobre el ejercicio del principio, preguntándose sobre las posibilidades de aplicación de una normativa internacional a un crimen de Derecho Internacional cometido en un Estado que no lo tuviera regulado en su ordenamiento interno. Concluye con otro interrogante interesante, sobre para qué sirve la jurisdicción universal.

La **segunda parte** titulada, *La jurisdicción universal en la práctica. Especial referencia al caso español*, se centra justamente en la práctica por parte de los Estados, haciendo especial énfasis en el Estado español.

El **tercer capítulo**, *La actualidad de la práctica de la jurisdicción universal*, expone un exhaustivo análisis sobre la actualidad de la temática, en especial desarrolla los obstáculos que se presentan en el camino de la jurisdicción universal pura. Identifica que esos obstáculos pueden proceder de cualquiera de los tres poderes del estado. Considera que las vías legislativas intentan a través de la norma limitar al principio de jurisdicción universal y en ese mismo subtítulo, desarrolla los vínculos de conexión que surgen de la modificación de la jurisdicción universal pura por una llamada “restrictiva o condicionada”, al respecto la autora asegura que la jurisdicción universal condicionada no constituye una verdadera jurisdicción universal, afirmación que compartimos. En relación a ello, no deja de mencionar el abordaje de los tribunales españoles al asunto de Guatemala y analiza muy acertadamente, en relación con los vínculos de conexión, lo que se entiende por víctima. Prosiguiendo con los obstáculos, nos adentra en la temática de la inmunidad de jurisdicción, y nos guía en un viaje al pasado de la cuestión de la inmunidad, lo hace con gran elocuencia y es sumamente descriptivo.

En el mismo capítulo, se exponen los obstáculos que se presentan en la Inmunidad, en los tribunales estatales, la prescripción, la prohibición del juicio en ausencia y la de

extraditar, la amnistía, desarrollándolos cabalmente, siempre con una fundamentada mirada crítica que se vuelve sumamente enriquecedora para el lector. En un segundo apartado, no deja de lado lo que ella denomina las “rémoras judiciales”, y no escapa de su análisis en una tercera parte, la que denomina la “zancadilla política al desarrollo de la jurisdicción universal” y tal como su nombre lo indica desarrolla el entorpecimiento creado por la política al tema en cuestión. Se incorpora al capítulo tres, un apartado sobre las críticas a la jurisdicción universal, incorporación que vale la pena leer con atención, en especial lo relacionado al forum shopping.

El **cuarto capítulo**, *La evolución del principio de jurisdicción universal en el ordenamiento jurídico español*, plantea magníficamente la legislación española y sus vaivenes con la jurisdicción universal. Para quienes no se encuentren familiarizados con las leyes o el sistema de normas español, este capítulo no es un impedimento ni supone ninguna dificultad, y logra plasmar las modificaciones y el contenido de las leyes con extrema claridad.

En un primer apartado, se refiere a la ley orgánica 6/1985 del 1ro de julio, su historia, las múltiples modificaciones. Dedicar un apartado a la ley orgánica 18/2003 de cooperación con la Corte Penal Internacional, donde expresa que es “la primera reforma que sufrió el principio de jurisdicción universal en España” y la segunda que vino de la mano de la ley orgánica 3/2005 que además desarrolla, junto con la ley orgánica 13/2007 del 19 de noviembre y la ley orgánica 1/2009 del 3 de noviembre para la implementación de una Oficina Judicial, a la que le dedica un apartado especial sin perder la capacidad de atraparnos en el orden cronológico de las modificaciones a la ley orgánica relativa a la justicia universal. No deja de lado el tratamiento de la acción popular, las cláusulas de subsidiariedad y retroactividad. Coincidimos con la autora al preguntarse, con cierta ironía, si la última modificación del 2015 será realmente la última en esta carrera de obstáculos hacia la jurisdicción universal pura.

Concluye con un **Anexo** “desplegable” en el que expone una *Línea temporal de la jurisdicción universal en España: modificaciones legislativas y asuntos* que sirven al lector para visualizar con claridad lo expuesto en el capítulo.

Sin lugar a dudas es un libro muy bien logrado que nos invita a una incursión por el mundo de la jurisdicción universal y nos impregna de ella, con sus matices y problemáticas. El trabajo realizado da cuenta de un estudio completo y detallado que cubre un recorrido amplio desde los orígenes y evolución, hasta las últimas reformas que se han efectuado en la materia, y con un análisis en el caso del Estado español al cual le hace una crítica valorativa a propósito de las reformas que se le han ido introduciendo. Al realizar este abordaje, incluye cuáles son las condiciones que deben darse para el ejercicio del principio de jurisdicción universal, cuáles son los crímenes que abarca y las problemáticas que pudieran darse por concurrencia de jurisdicciones, para finalmente concluir que es evidente la falta de voluntad política de los Estados en el ejercicio del principio de jurisdicción universal, siendo que este principio es el único derecho del que pueden jactarse las víctimas para poder acceder a la justicia. Irene Vázquez Serrano, ha logrado una obra que por su claridad expositiva permite adentrarse en el tema en general y también en el derecho español tanto a aquellos que ya tienen conocimientos del tema como a aquellos que lo desconocen. Por la claridad expositiva y su estudio al detalle, este libro sirve tanto para académicos, investigadores, legisladores, abogados, personal de organizaciones no gubernamentales del ámbito jurídico

nacional e internacional que estén interesados en el ejercicio del principio en el ámbito Penal Internacional, o en la Justicia Internacional Penal. Es un material de lectura y aprendizaje sumamente recomendable.

Josefina Buscetti y Mayra Scaramutti¹

El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: contribuciones de su experiencia

Buenos Aires: Eudeba, 2019.

Godio, L. et. al.

La presente obra desarrolla la trayectoria del sistema de solución pacífica de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. No solamente aborda el criterio jurídico que desafía los intentos de solución pacífica entre los Estados ante las disputas internacionales que se generan por los distintos usos del mar, sino también indaga sobre las respuestas que brinda dicho sistema, tanto desde el Derecho Internacional Público como desde el Derecho del Mar.

Para empezar, se destaca que dentro del derecho internacional no hay un centro que coordine la subordinación entre las partes; por lo tanto, no existe un órgano que reúna la concentración coactiva de las normas ni un Estado que ejerza el rol de juez. No obstante ello, y como resultado de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho de Mar, entre los años 1973-1982, surge la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que entra en vigor en el año 1994. Uno de los temas más discutidos y difíciles fue la creación de un sistema de solución pacífica de controversias.

El presente libro, producto de una extensa investigación sobre el tema, se orientó sobre dos ejes fundamentales: el primero radica en el análisis de la controversia suscitada en relación con la Fragata ARA Libertad, mientras que el segundo se enfoca en el afianzamiento y la contribución que realizó la Convención para solucionar disputas internacionales en foros diplomáticos y políticos, ya que la solución pacífica de controversias es un principio fundamental en el Derecho Internacional contemporáneo.

La Convención de Montego Bay brinda la posibilidad de elegir el procedimiento para la solución de las controversias, siempre que se cumpla una serie de criterios, pudiendo estos ser: diplomáticos, jurisdiccionales, no adversariales y adversariales.

Respecto a los denominados procedimientos no adversariales, esta sección está dividida en dos partes: una teórica y la otra práctica. En la primera, se conceptualiza la conciliación como un procedimiento voluntario. En la segunda, se examina la controversia suscitada entre Timor Oriental y Australia, en la cual se inicia un procedimiento de conciliación obligatoria para resolver el diferendo sobre la delimitación sobre los límites marítimos. Se advierte que en este caso hubo una voluntad política que logró un acuerdo amistoso entre las

¹ Miembros del Departamento de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales | UNLP.

partes. Resulta interesante aquí ver cómo los Estados pequeños logran que los Estados grandes se sienten en la misma mesa de negociación para resolver las disputas entre ambos, a raíz de la conciliación obligatoria.

Para resolver estos conflictos, se creó el Tribunal Internacional de Derecho del Mar como una institución judicial internacional, permanente e independiente, con sede en Hamburgo. En este foro la mayoría de los Estados solicitaron procedimientos no adversariales, mejor conocidos como procedimientos de urgencia, los cuales son perfilados para otorgar una solución en un corto plazo.

Dicho órgano, a su vez, ha tenido que decidir sobre la procedencia de medidas provisionales en diversos casos, en los cuales se lleva a cabo la revisión de los estándares delineados por el Tribunal mismo, a saber: el caso Atún de Aleta Azul, el caso de la Planta MOX, el asunto sobre la reclamación de tierras por Singapur en el Estrecho de Johor y sus alrededores, el caso del buque M/V Louisa, el asunto de la Fragata ARA Libertad, la controversia respecto del buque Arctic Sunrise, el incidente del Enrica Lexie, y la disputa sobre delimitación marítima entre Ghana y Costa de Marfil.

Se llega a la conclusión de que no existe un criterio universal para la delimitación de los espacios marítimos ni de la plataforma continental en particular, y de que existen varios aspectos principales que hay que evaluar desde el inicio para lograr una delimitación equitativa entre los Estados parte de una controversia, a saber: disparidad, longitud de los asuntos relevantes, contexto geográfico general y la presencia de terceros estados.

La obra continúa con el análisis de los casos más emblemáticos en los cuales el Tribunal Internacional del Derecho del Mar ejerce su función consultiva. Los requisitos procedimentales y de fondo que deben cumplirse para activar su jurisdicción consultiva quedan determinados en la "Opinión Consultiva N.º 21", en la cual dicho Tribunal estuvo reunido en pleno a fin de expedirse sobre la interpretación de la "Convención MCA", relativa a los alcances de las actividades pesqueras que pueden llevarse a cabo dentro de la Zona Económica Exclusiva.

A su vez, se estudia la "Opinión Consultiva de la Sala de Controversia de los Fondos Marinos y las actividades en la Zona", en la cual se hace especial hincapié en el status de la Zona Internacional de los Fondos Marinos y los Océanos, considerada "Patrimonio Común de la Humanidad", con el objetivo de aclarar el alcance y la responsabilidad de quienes lleven a cabo actividades y desarrollos extractivos en ella, para brindar mayor certidumbre al respecto. Se exhorta a los Estados a que actúen de buena fe, teniendo en miras el beneficio de la humanidad en su conjunto, dada la inexistencia de doble estándar en la obligación de debida diligencia.

En línea con esta tesis, "El compromiso de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos en la defensa de la seguridad ambiental de la Zona" plantea la necesidad de defender el "patrimonio común de la humanidad" respecto a las actividades de explotación del fondo y el subsuelo marino por medio de sofisticados métodos, ante una creciente demanda industrial de estos. Se hace énfasis en la "minería marina" como una actividad comercial que causa tensiones geoestratégicas y medioambientales en las regiones emergidas, ya que estas concentran la mayor cantidad de recursos. Resulta, entonces, de vital importancia el desarrollo de un régimen jurídico que las tutele.

Se hace especial mención al rol que cumple la Sala de Controversias de Fondos Marinos como garante de la salvaguarda del medio ambiente de la Zona, destacando que los criterios vertidos en la "Opinión Consultiva relativa a las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinadores de personas y entidades en relación con las actividades en la Zona" resultan primordiales para resolver las tensiones que puedan surgir del conflicto entre la protección del medioambiente y las actividades mineras en el ecosistema marino

Pasando al ámbito contencioso sobre protección del medio marino, es menester destacar el estudio que se realiza en el "Asunto sobre jurisdicción de pesquerías entre España y Canadá", donde la Corte Internacional de Justicia, no obstante declararse incompetente para entender en la controversia, brindó medidas de ordenación y explotación pesquera a la luz del Derecho Internacional, además de invitar a reflexionar sobre la eventual suspensión del principio de jurisdicción ante emergencias ambientales en virtud de las medidas de conservación. Lo dicho por la Corte en este caso puede ser de utilidad para analizar otras controversias similares, como la del buque chino Lu Yan Yuan Yu 010, que extrajo ilegalmente recursos ictícolas en la Zona Económica Exclusiva argentina.

Especial atención merece el capítulo que aborda la relación entre Derechos Humanos y Derecho del Mar, ante un panorama de fragmentación normativa por la proliferación y especialización de las normas internacionales. Se hace referencia tanto a los distintos artículos que la Convención de Montego Bay enuncia sobre la defensa y salvaguarda de las personas físicas y del medio marino, como a las medidas tomadas por el Tribunal de Derecho del Mar en sus órdenes de pronta liberación de buques, enfatizando la protección de los individuos. Asimismo, analiza la doctrina más relevante de los sistemas internacional, europeo e interamericano frente al creciente fenómeno actual que engloba la migración de refugiados por vía marítima, y concluye que si bien la Convemar no recepta *per se* la protección de los derechos humanos, no existen barreras normativas para la interpretación armónica de dicho Tratado, conjuntamente con otros instrumentos que los tutelen.

Otro de los temas analizados que merece atención radica en dos categorías de controversias en las cuales los Estados parte pueden realizar excepciones facultativas, excluidos uno o varios de los mecanismos del sistema de solución de controversias: las actividades militares y las controversias respecto de las cuales el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ejerza las funciones que le confiere la Carta de las Naciones Unidas. Con respecto a las "actividades militares", se realiza un análisis de este término y se intenta dar una mayor aproximación a su significado, resaltando la vinculación entre los conceptos de "actividades militares" y "fines pacíficos" en la normativa internacional. En lo que concierne a la segunda categoría, se estudia la capacidad político-jurídica del Consejo de Seguridad para intervenir en asuntos que considere amenazas o quebrantamientos de la paz, dado que su función primordial radica en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Respecto al estudio de la inmunidad de los buques de guerra, se toma como objeto el caso "ARA Libertad" (Argentina vs. Ghana) de 2012. La Argentina interpuso ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar una solicitud de medidas provisionales debido a la retención de la Fragata Libertad en el puerto de Tema, Ghana. Desde la materia del Derecho del Mar, se resalta la contribución que realizó el Tribunal con respecto al alcance de la inmunidad de los buques de guerra. Asimismo, se analizan sus aportes al Derecho Internacional Económico, al tomar al litigio de la Fragata Libertad como un hecho importante dentro de

la contienda sobre la deuda externa argentina, al haberse discutido por primera vez en un nuevo foro internacional.

Finalmente, el libro incluye estudios que vinculan elementos abordados en la Convención de 1982 con otros ámbitos jurídicos, dentro de los que se destaca el que aborda la relación jurisdiccional entre la normativa penal que contiene este instrumento y el Convenio SUA. El caso del buque Achille Lauro (1985) impulsó la evolución jurídica en materia penal internacional aplicable al mar, considerándose a la CONVEMAR como “un tratado marco” que se complementa a través de la incorporación de otros tratados y regulaciones internacionales y nacionales que enriquecen y actualizan su contenido.

Como colofón, se destaca la constante evolución del Derecho Internacional del Mar, el cual toma cada vez mayor relevancia en diversos ámbitos, lo cual da cuenta de su insoslayable importancia, aún en un escenario de fragmentación normativa.

Golman, Ludmila²; Ponce, Magdalena³; y Villarreal Zogbi, Stephanie⁴.

El cambio internacional mediante las relaciones sur-sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente.

Ciudad de México: El Colegio de México,
Centro de Estudios Internacionales, pp.
656, ISBN: 978-607-628-275-5

Elodie BRUN. (2018).

¿“Ser del sur” es una condición derivada de una posición sistémica o una definición identitaria asumida por elites dirigentes de países en desarrollo? ¿Qué significa esa dinámica política para el sistema internacional? El libro *El cambio internacional mediante las relaciones sur-sur* retoma esos debates sobre la pertenencia al sur y la relación con el sistema internacional, y los reinserta en una nueva e interesante propuesta de investigación. El sur es uno sólo y, a la vez, distintas cosas. No basta con ser un país en desarrollo, se necesita afirmarlo y asumirlo de modo tal que las políticas exteriores se estructuren desde esa dimensión. Pero ello, no implica *per se* actuación conjunta ni contestación.

Las relaciones sur-sur comprenden un amplio abanico de opciones de colaboración política, económica, comercial, social y cultural entre los países del sur. En el origen está el sentido. Multipolaridad y desconcentración del poder, multilateralismo y derecho internacional, cooperación sur-sur y solidaridad regional forman parte del acervo histórico de los movimientos internacionales desde los países en desarrollo hacia el cambio del orden internacional. La profundización de esos lazos suele plantearse como una estrategia de estímulo

² Lic. en Relaciones Internacionales – UNLa, Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

³ Estudiante en Relaciones Internacionales – USAL; Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

⁴ Abogada – UBA; Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

de relaciones internacionales más descentradas, horizontales y más comprometidas con el cambio sistémico. Sin embargo, ¿fue esto siempre así? ¿Existió una correlación directa entre reactivación de lazos sur-sur y reconfiguración del sistema internacional? ¿Qué sucedió entre las regiones en desarrollo desde los años 2000 hasta el primer quinquenio de la siguiente década? ¿Provocó la intensificación de los lazos de varios gobiernos de América del Sur una nueva configuración de las relaciones internacionales?

La explicación del cambio en las relaciones internacionales, así como de la política exterior que emana de los Estados, principales actores del sistema internacional —aunque es importante subrayar que no son los únicos— es la principal preocupación de la investigadora Élodie Brun. Resultado de una tesis de doctorado defendida en 2012 en Sciences Po, este libro ofrece interesantes reflexiones sobre cómo el progreso de las relaciones sur-sur, a partir de los casos brasileño, chileno y venezolano, representa un cambio a escala mundial. La cuestión de fondo que esta obra analiza de manera profunda es qué tipo de cambios tuvieron lugar en los diferentes ámbitos o parcelas de las políticas exteriores de estos países y de qué manera realizaron aportes a movimientos sistémicos. Intensificación y retroceso, impulsos y lentitud, durabilidad cuestionada y dependiente de las altas esperas gubernamentales, alcances variables y multitemáticos, explican el acercamiento entre Brasil, Chile y Venezuela con sus contrapartes de África, Asia en desarrollo y Medio Oriente. La esencia del cambio es, según Brun, incremental, en el sentido que le confiere al concepto Robert Gilpin (1981): producido por negociaciones e impulsos, y reformista, pero no radical o que resulta en una nueva gobernanza del sistema.

Las relaciones sur-sur pasan no sólo por la diversificación de lazos políticos y diplomáticos, sino también por la expansión de intercambios comerciales y financieros, que incluye la internacionalización de empresas transnacionales. En este punto, la doctora Brun acude a los aportes de Susan Strange (1992) y la economía política internacional, lo que supone considerar la relación entre economía nacional, modelo de desarrollo y política exterior. En lo inmediato, sostiene, la intensificación de las relaciones entre países en desarrollo no provoca una transformación radical, pero siguiendo el concepto de “cambio progresivo” (*path shifting*) de Palier y Bonoli (1999), conlleva una transición lenta que hace sentir sus efectos en el largo plazo. La autora rescata a Durkheim (1976) y agrega que hubo una evolución de lazos en dimensiones morales y materiales. Se afirmaron prácticas, visiones y aspiraciones innovadoras, pero también hubo un reforzamiento del poder material.

El libro es de lectura fluida y amena, idóneo para especialistas en relaciones internacionales, pero también abierto para la comprensión de un amplio público atento al devenir de las relaciones sur-sur en un contexto de ascenso de esos países como potencias emergentes. Su estructura y organización en una introducción, tres partes y seis capítulos intenta cubrir aspectos de la historia y de la identidad, las capacidades materiales y los recursos, conjuntamente con la compleja y variada serie de temas y dimensiones que componen las relaciones sur-sur. Las partes se titulan: (i) *Descentralización de la escena mundial*; (ii) *La contestación hace la unión*; y (iii) *Desafíos para el sur, autenticidad y arraigamiento*.

La Primera Parte aborda en dos capítulos la “herencia”, o los aspectos históricos que constituyen el “cemento” de la construcción de las políticas exteriores de Venezuela, Brasil y Chile en relación con regiones en desarrollo, y describe la densificación y el carácter innovador de las acciones exteriores de esos países a partir de 2000. Algunos rasgos comunes,

como el activismo sudamericano, el espectacular aumento de visitas presidenciales, el récord de relaciones inéditas, el papel multiplicador de reagrupamientos interregionales, la extensión de la red de embajadas, la densificación de lazos comerciales, la cooperación científica y la cooperación técnica, entre otros, dan cuenta del peso considerable de las relaciones sur-sur en esa nueva época. Pero también nota elementos diferenciadores. Brasil desplegó una política exterior de proyección global, verificable en el número de socios, en los instrumentos empleados y en los escenarios activados. Venezuela, en cambio, se centró en una diplomacia solidaria y cultural, con proyección regional y atisbos de aproximación a África. Chile, por su parte, procuró reforzar los vínculos económicos desde una política más selectiva de socios y una diplomacia menos visible. En los tres casos, las relaciones tradicionales no desaparecieron ni fueron reemplazadas.

La Segunda Parte comienza con la exposición de una brecha: la existente entre las voluntades reformistas de los países del sur –las “aspiraciones”– y los medios a su disposición para hacerlas valer –“la correlación de fuerzas”. Como sostiene Brun, las diplomacias emergentes oscilaron entre la afirmación solitaria y la integración representativa. Entre las múltiples apuestas a agrupamientos de países en desarrollo están las que pueden resultar más elitistas (tipo BRICS) y las que pueden considerarse menos operativas, aunque fruto de un consenso más amplio (tipo G77). La segunda opción fue clara en la promoción de reivindicaciones reformistas de participación en las decisiones mundiales y de normas que expresaron autonomía frente al norte. La perspectiva westfaliana y el desarrollismo fueron faros orientadores. Coexistieron la defensa de la soberanía nacional y la preferencia de la persuasión, en lugar de la coerción en la resolución de conflictos, con la idea de una apropiación del modo de desarrollo como contracara de la recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, se observan diversos perfiles: desarrollismo liberal para el caso de Brasil, modelo socio-liberal para el de Chile y capitalismo organizado de Estado en el de Venezuela.

No menos ardua es la tarea abordada en la Tercera Parte, que va más allá de la descripción del entramado de articulaciones y actores de las relaciones sur-sur. Como contracara de las oportunidades de acción colectiva están los desafíos de su aplicación y su arraigamiento social. La persistencia de obstáculos específicos, como la lentitud burocrática, las deficiencias prácticas paralizantes, la ausencia de infraestructura interregionales y la falta de conocimiento recíproco, complejizaron aquello que la autora llama “la concretización”. La brecha entre acuerdos concretados y acuerdos abandonados permite observar además una distancia entre el sentido que los actores dieron a la cooperación sur-sur y el perfil que ésta efectivamente adquirió en la práctica. Muchas iniciativas reflejaron más asimetría, gestión interesada y verticalidad, antes que horizontalidad y beneficios mutuos. Asimismo, esa fragilidad de la reactivación hizo evidente una falta de arraigamiento y de implicación de las sociedades brasileña, venezolana y chilena. Este último punto, que guarda relación con la idea de “democratización” de la política exterior, se percibe como el talón de Aquiles de dinámicas enraizadas principalmente en el vigor de las diplomacias presidenciales, en la colaboración más estrecha con empresarios o en la menor disposición al diálogo con actores sociales. Esos factores también contribuyen a explicar parte de la crisis posterior, el descrédito sobre las relaciones sur-sur y el debilitamiento de la cooperación sur-sur en las agendas externas. La “última frontera” del proceso de densificación resultó ser la más crítica para su durabilidad y también la más cuestionada.

Cabe reconocer a este libro el esfuerzo de compilación y reflexión sobre un amplio de espectro de dinámicas políticas, económicas y sociales que hacen a las relaciones sur-sur, así como también las interesantes implicancias normativas que se derivan de ese diagnóstico. Las preguntas sobre por qué y cómo se reactivan los lazos sur-sur y qué tipo de (re)configuración produce esa dinámica en el sistema internacional continúan siendo relevantes para explicar el cambio de los agentes y el sistema internacional. Las relaciones internacionales se deben más trabajos que aborden el(los) cambio(s) como una compleja dinámica de avances y retrocesos, donde los efectos no tienen que ver únicamente con las definiciones de política exterior que las elites dirigentes adoptan. Las bases y la sostenibilidad del cambio están abajo. El arraigamiento social de las políticas exteriores, su democratización y su rendición de cuentas son cruciales para la “durabilidad”.

Bibliografía

- Durkheim, E. (1976) *Las reglas del método sociológico*. Siglo XXI. Buenos Aires: Castoriadis.
- Gilpin, R. (1981). *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, S. (1992). States, firms and diplomacy. *International Affairs*, 68(1), 1-15.
- Palier, B., & Bonoli, G. (1999). Phénomènes de "path dependence" et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 399-420.

Bernabé MALACALZA⁵

(2019). War and Chance: Assessing Uncertainty in International Politics.

Nueva York: Oxford University Press.

Friedman, Jeffrey A.

Lo primero que hay que entender cuando se quiere leer este libro es que forma parte de la serie de libros de *Bridging the Gap* de Oxford University Press. Según la propia web de la serie, los textos de esta serie buscan abordar “un desafío global presentando recomendaciones de políticas con solidez teórica”, y, a su vez, estos textos “deben ser accesibles para audiencias que van más allá de los subcampos académicos”.⁶ Siguiendo esta metodología y preocupación es que el libro enfrenta el problema de la incertidumbre en la política internacional. Específicamente, el libro busca “mostrar cómo los agentes de la política externa suelen intentar evitar el problema de razonar probabilísticamente” y “demostrar que las evaluaciones en contextos de incertidumbre en la política internacional son más útiles que lo que la sabiduría convencional espera” (p. 2).⁷ Teniendo en cuenta el objetivo establecido y el objetivo de la serie, no debería sorprendernos que este sea un libro preocupado más que

⁵ Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Correo electrónico: b.malacalza@conicet.gov.ar

⁶ <http://bridgingthegaproject.org/programs/oup/>

⁷ Todas las traducciones son del autor.

nada por la metodología de la producción de políticas públicas (en especial, la fase de producción de evaluaciones probabilísticas y la decisoria).

Para no extender este análisis más allá de lo necesario es que me voy a centrar en dos capítulos: en primer lugar, el segundo capítulo, que es donde el autor hace una exposición sobre el argumento teórico-normativo detrás de su preferencia por el análisis probabilístico; y, en segundo lugar, en el sexto capítulo, en el cual hace una argumentación sobre cómo se deben tomar las decisiones a partir de información probabilística brindada por otros analistas.

En el segundo capítulo, el autor expone por qué es esencial hacer argumentaciones probabilísticas y por qué los análisis subjetivos son los únicos tanto metodológica como normativamente defendibles. El autor argumenta que la incertidumbre en política internacional es epistémica: aquella que se da porque los analistas poseen información incompleta. Para enfrentarla, es posible utilizar tres enfoques de evaluación probabilística: de frecuencia, de propensión o subjetivo. El primero establece que las “estimaciones probabilísticas reflejan inferencias derivadas del análisis de una serie previa de *eventos idénticos*” (p. 53, énfasis agregado). La definición misma del enfoque revela su problema: en política internacional es virtualmente imposible encontrar una serie lo suficientemente grande de eventos idénticos y es por ello que el autor lo rechaza. La teoría de propensión establece que las “estimaciones probabilísticas reflejan el conocimiento de un analista sobre la forma en que los sistemas físicos generan un resultado aleatorio” (p. 54), es decir, se basan en las probabilidades mecánicas de los atributos. De nuevo, la definición misma del enfoque muestra por qué es inaceptable para el autor: ningún modelo probabilístico mecánico puede incluir toda la información necesaria (parte de la cual no es observable, parte de la cual no puede obtener la información) como para hacer argumentaciones probabilísticas precisas. Todo modelo de este estilo es una simplificación radical de la realidad y es por esto que el autor también lo desestima.

El tercer enfoque, que es el que defiende el autor, es el subjetivo. En este caso, las “estimaciones probabilísticas son definidas con respecto a las convicciones personales del analista”, específicamente demostradas por su disposición a apostar por los resultados (p. 56). El ejemplo que muestra el autor es el de una moneda que tiene un sesgo desconocido (es decir, que gira más para uno de los lados, aunque la persona que apuesta no sabe si es para cara o ceca): dado que uno no conoce para qué lado caerá la moneda, uno probablemente apostaría que caerá 50% para cada lado (probabilidad subjetiva), aunque sabe que va a caer más de uno de los dos lados (probabilidad física). El autor argumenta que “no hay manera de demostrar que las convicciones personales de un analista proveen una guía útil para evaluar la incertidumbre en cualquier caso” (p. 56), pero que la alternativa, el análisis objetivo, es peor. Si el análisis debe ser objetivo, esto significa que debe eliminar todos los análisis sobre la incertidumbre, ya que estos no se pueden resolver de forma objetiva. Y una forma objetiva que no lidia con la incertidumbre no es aceptable como guía, ya que estaríamos dejando de lado una gran parte de la situación fuera de nuestro alcance.

Dicho esto, el autor argumenta que hay que diferenciar entre probabilidad y confianza. La primera confiere las chances de que una aseveración sea verdadera. La confianza, en cambio, gira en torno del grado en que los analistas creen que tienen una base sólida para sus apreciaciones sobre la incertidumbre. Esta última, a su vez, tiene tres componentes: la confianza de la evidencia disponible que soporta una aseveración, el rango de opiniones

razonables alrededor del tema y el grado en que los analistas creen que su aseveración podría cambiar en respuesta a nueva información. Será esta confianza (basada en cada uno de estos tres componentes) la que dictaminará la atención que se le debe presentar a cada analista.

Este enfoque enfrenta dos problemas: uno epistemológico y el otro metodológico. El primero de los problemas se refiere a que la solución que el autor propone para la incertidumbre epistémica es claramente intersubjetiva⁸, mientras que su metodología para analizar las ciencias sociales es positivista (evidenciado por el uso de métodos experimentales y cuantitativos para analizar las bonanzas de su análisis probabilístico). No queda claro cómo es posible que una epistemología positivista lleve a una solución intersubjetiva frente a la existencia de datos inaccesibles más que a una probabilidad de frecuencia con una suposición de homogeneidad de los casos un poco más amplia. Si bien es posible argumentar en favor de una visión intersubjetiva a pesar de tener una epistemología positivista, la falta de discusión en el texto es una muestra clara de la limitación del tema.

El segundo problema es metodológico: para tanta discusión sobre la necesidad de ser precisos en los porcentajes probabilísticos, el texto nunca establece claramente una forma para llegar al porcentaje esperado. Probablemente esto sea una limitación específica del enfoque en sí: es difícil establecer una probabilidad numérica sobre una evaluación subjetiva.⁹ La falta de un método claro hace que sea difícil establecer las diferencias entre la probabilidad relativa —aquella que, según el autor “transmite las creencias de un analista con respecto a una base no especificada” (p. 28)— y la probabilidad subjetiva sea difícil de observar (más allá de que una tiene un porcentaje y la otra no).

El sexto capítulo, por su parte, se preocupa principalmente por cómo se deben tomar decisiones una vez que se cuenta con la información probabilística que presnetan los analistas (siguiendo el modelo presentado en el segundo capítulo). El autor establece que el análisis del punto de equilibrio debe ser la metodología para tomar decisiones. Esta surge de calibrar la *probabilidad* de que los *beneficios* de cierta acción superen a los *costos* (es decir, de sopesar las distintas probabilidades que los analistas establecieron) y comparar esta probabilidad con *el ratio de costos* (es decir lo que cuesta si se pierde contra lo que se ganaría si la probabilidad se da). Si la probabilidad de ganar es mayor al ratio de costos, se debe llevar a cabo la acción. Dado que la estructura de costos y beneficios es increíblemente difícil de calcular (no es fácil definir el interés general, ni establecer potenciales costos y beneficios específicos de una acción particular en la arena nacional e internacional); el autor propone, entonces, empezar por estimar la probabilidad para ver a qué ratio de costos justificaría llevar a cabo la acción. La siguiente parte del capítulo se dedica a demostrar cómo distintas suposiciones llevan a

⁸ El ejemplo más claro se muestra en su argumentación sobre por qué es necesario decidir: “Sin importar cuán compleja o subjetiva pueda ser una decisión, en última instancia es necesario poder trazar una línea en algún lugar entre las asignaciones de recursos que son aceptables y las que no lo son” (p.60). El autor establece que esa línea se traza a través de decisiones que se llegan por la confianza en las estimaciones, las discusiones y, en última instancia, la decisión de la persona al mando (pp. 60-63).

⁹ De hecho, el autor mismo observa que, en última instancia, esto depende de las convicciones personales y no hay forma de establecer un número específico que no tenga sesgo: “Dejar las evaluaciones de incertidumbre vagas no cambia sus fundamentos conceptuales. [...] Sin importar cómo los analistas de política exterior expresan sus creencias sobre la incertidumbre, no hay una forma coherente de decir que esas creencias no se basan en las creencias personales” (p. 58).

distintas estimaciones de probabilidad y cómo los analistas de RR.II. no han sido capaces de analizar esto correctamente. La última parte hace un estudio de caso de la Guerra de Irak (2003-2011) para mostrar cómo se observa esto en las tomas de decisiones.

Este enfoque es muy útil para entender cómo se enfrenta una decisión, porque establece no sólo que la probabilidad es subjetiva (basada, como se dijo antes, en los análisis de los expertos y en las suposiciones compartidas), sino también que el ratio de costos lo es. Esto permite entender acciones que de otra manera parecerían irracionales. Por ejemplo, beneficios (subjetivos) muy altos pueden generar que, a menos que los costos sean altos y las probabilidades increíblemente bajas, los tomadores de decisión elijan tomar aquella acción. O, también, puede que los costos hundidos sean tomados en cuenta a la hora de establecer los costos de no llevar a cabo la acción. Esto sería compatible con los análisis de política exterior que han hecho aquellos teóricos de las RR.II. que están emparentados con Prospect Theory.¹⁰ Esta flexibilidad en el análisis permite tener un mejor entendimiento del accionar de los tomadores de decisión.

Por otro lado, en términos normativos, este marco permite justificar casi cualquier tipo de decisión, y esto es por la base misma del análisis: si la persona que tomó la decisión puede argumentar convincentemente que los beneficios eran lo suficientemente altos como para desestabilizar cualquier ratio de costos y, por tanto, cualquier probabilidad (por más baja que esta sea), la acción va a estar justificada.

El resto de los capítulos busca, no sin las mismas contradicciones que se observan para el segundo capítulo, mostrar los beneficios de la utilización de las estimaciones probabilísticas subjetivas y las contras de utilizar estimaciones vagas. El mayor de los problemas que expone el análisis es su confianza en algunos casos (cabe decir que en ciertas secciones lleva a cabo análisis de métodos mixtos que buscan mitigar este problema) casi exclusiva en los experimentos. Como el autor reconoce (pp. 99-100), el problema está en que las encuestas y experimentaciones que lleva a cabo están muy lejos de poder replicar el tipo de situación que enfrentan aquellos estadistas que toman decisiones en los círculos políticos de alto nivel. A diferencia de estas personas, las que participan en el experimento no ganan ni pierden nada cuando se equivocan, no tienen que tener en cuenta consideraciones políticas, su trabajo no está en riesgo, no hay muertes involucradas, etc. Es por esto que hay que tomar estos resultados con cautela. Esto no significa ignorarlos ni mucho menos, sino que es necesario ahondar en el entendimiento de cómo se toman estas decisiones a través de otras metodologías.

Dejando de lado las limitaciones aquí expuestas, se debe destacar el trabajo sin precedentes que el autor ha realizado. Esto se sustenta no sólo en su argumentación teórica (que toca áreas como la psicología y la sociología), sino –principalmente– en su trabajo

¹⁰ Para ver más sobre las fundaciones teóricas de Prospect Theory, ver Kahneman, D. y Tversky, A. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica*, Vol. 47. No. 2. (1979); Kahneman, D. y Tversky, A., "Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty", *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 5: 297-323 (1992). Para análisis y aplicaciones de Prospect Theory en las RR.II., ver McDermott, R. (2004) "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses from the First Decade", *Political Psychology*, Vol. 25, No. 2; McDermott, R. (1998) *Risk-Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy*, Ann Arbor: University of Michigan Press; Taliaferro, J., (2004) *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery*, Ithaca y Londres: Cornell University Press.

empírico: ha llevado a cabo encuestas con 500 analistas expertos y con más de 3000 personas en total. Este libro se propone iniciar una agenda de investigación que hasta ahora no ha sido explorada de forma exhaustiva y, más allá de las limitaciones expuestas, creo que tiene un mérito esencial en no sólo proponerla, sino también en exponer una argumentación contraria al sentido común de las RR. II. que tiene potencial para ser explotado en futuras investigaciones.

Martín Dieguez¹¹

Nuclear Deviance. Stigma Politics and the Rules of The Non Proliferation Game.

Michal Smetana

Editorial: Palgrave Studies in International Relations. Año: 2020

¿Existe algún proceso que pueda modificar la calificación de un Estado, dentro de la comunidad internacional, como transgresor de las normas relativas a la no proliferación de armas nucleares? Este es uno de los interrogantes que indaga el autor, Michal Smetana, a través de su análisis acerca de la relación entre “violación” o “incumplimiento” de la norma y su “cambio”. Utiliza como casos de estudio a Estados que, se considera, han transgredido las normas que regulan la no proliferación de armas nucleares: Irán, Corea del Norte e India.

El contexto de la posguerra fría ha dado lugar al debate acerca de las falencias propias de teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, para explicar los cambios ocurridos en la arena internacional desde la caída de la Unión Soviética y, luego, de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El autor hace énfasis en explorar el comportamiento de los Estados en el marco de la seguridad internacional, en especial, la proliferación nuclear, con mayor riqueza de análisis no solo por las transgresiones que se producen en este ámbito, sino por las consecuencias para la comunidad internacional y para el pretendido orden nuclear.

El Estado que transgrede la norma es denominado como desviado (*deviant*), el autor considera que es un fenómeno socialmente construido y reconstruido a través del proceso de estigmatización. Estos términos son tomados desde la Sociología; en particular, desde el enfoque interaccionista que estudia cómo se construye en la interacción social la categoría de desviado.

En el Capítulo II, el autor adopta el mencionado enfoque para adaptarlo a la construcción y reconstrucción social (en referencia a “normalizar” su situación y superar la condición de Estado desviado) que se produce en la comunidad internacional sobre aquel estado que ha violado la norma, proceso que denomina “estigma político”. Smetana presenta cinco dimensiones interrelacionadas, mediante las cuales se genera la interacción de los diferentes componentes que hacen al estigma político, a través de las que podemos insertarnos a

¹¹ Universidad de San Andrés (UdeSa). Correo electrónico: mdieguez@udesa.edu.ar

conocer y comprender cómo actúan los actores del sistema internacional frente a la violación de la norma por parte de uno o varios Estados, en donde, la vinculación y el protagonismo de los defensores del cumplimiento de la norma para modificar el comportamiento desviado estará relacionado, por ejemplo, con su cuantía de poder, sus intereses estratégicos y geopolíticos, y su posición en el sistema internacional.

El Capítulo III está destinado a recurrir a los estudios que se han generado en la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre el cumplimiento e incumplimiento de las normas internacionales y qué sucede, en términos de legitimidad, cuando se produce un hecho de violación. Smetana subraya el aporte desde la Teoría Constructivista de las Relaciones Internacionales que estudia, en diferentes *generaciones*, la legitimidad de la norma transgredida, cómo argumenta el Estado su comportamiento y las reacciones en el sistema internacional que legitiman o repudian este comportamiento. En este capítulo, Smetana, en relación con el capítulo anterior y utilizando el enfoque Interaccionista y los aportes del constructivismo, elabora tres dimensiones que intervienen en el proceso de reconstrucción del desviado (es decir, con la normalización de su condición) y tienen relación con la dinámica de las normas y el orden internacional. En este proceso, el Estado desviado emplea estrategias discursivas y de comportamiento. Por ejemplo, recurre a normas superiores, plantea la ambigüedad del texto de la norma, cesa el hecho que produjo la violación, y/o promueve alianzas con Estados estratégicos para modificar o sostener su comportamiento o para argumentar su acción recurriendo a la condena de los condenadores (adjudica responsabilidad de normas violadas a los Estados que promueven mediante discursos y sanciones su cumplimiento).

El Capítulo IV ofrece la historización sobre la formación y consolidación del orden nuclear que el autor considera dentro del orden internacional global, y que ocupa una posición privilegiada debido a la indiscutible importancia de la posesión de tecnología nuclear. Este orden nuclear inició su formación en 1945 con el lanzamiento de dos bombas atómicas por parte de Estados Unidos en territorio japonés. Luego de este acontecimiento, comenzaron a sucederse hechos relativos a la proliferación de armamentos nucleares mediante la lógica de la disuasión nuclear y, a raíz de ello, la necesidad de establecer una normativa internacional para detenerla y no poner en riesgo la paz y la seguridad internacional en el contexto de la Guerra Fría. Asimismo, el autor menciona la creciente presión internacional por parte de los Estados no poseedores de armas nucleares para divulgar los conocimientos relativos a la utilización pacífica de la energía nuclear. Estos acontecimientos llevan implícitos los intereses de cada Estado en el juego de la no proliferación nuclear.

El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en vigor desde el año 1970 constituye el principal instrumento jurídico que consagra como principios la no proliferación de armamentos nucleares, la utilización pacífica de la energía nuclear, el desarme, la disuasión, la no militarización nuclear y la universalidad de su aplicación. Aunque el texto del TNP ha generado múltiples debates académicos que cuestionan, entre otras, las categorías utilizadas entre Estados poseedores armas nucleares (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia) y Estados no poseedores armas nucleares, como así los derechos y obligaciones que corresponden a los mismos; Smetana sostiene que el TNP es el principal instrumento para mantener el orden nuclear, incluso con la adhesión a este orden de aquellos Estados que no ratificaron el TNP. El orden nuclear también está compuesto por otros instrumentos jurídicos e instituciones, como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN).

Por su parte, el autor, continuando con el eje de su análisis, menciona que en todo orden existe desorden y recurre a Emile Durkheim para consignar que una sociedad libre de desviaciones es imposible. En este desorden, los Estados desviados de las normas que regulan la no proliferación pueden dividirse en tres categorías: aquellos que no ratificaron el TNP; aquellos que violan las normas de no proliferación, a través de sus instalaciones nucleares clandestinas; y aquellos que velan por el cumplimiento de la normativa nuclear internacional, pero son acusados por otros Estados de incumplirlas.

Los Capítulos V, VI y VIII corresponden a los estudios de caso de los Estados de Irán, Corea del Norte e India, respectivamente. En estos capítulos, el autor sistematiza y aplica a cada caso las dimensiones del estigma político y sus componentes, y refleja en ello lo que Smetana sentenció: que la construcción de la identidad del Estado desviado puede tener un serio impacto en los cursos de los acontecimientos de política internacional.

Irán es uno de los Estados que se considera ha incumplido las obligaciones del TNP, luego de que, en el año 2002, se descubrieran instalaciones nucleares clandestinas en su territorio sin salvaguardias del OIEA. Smetana aborda la construcción del desviado a través del análisis de las acusaciones sobre la posibilidad de que Irán utilice las instalaciones nucleares clandestinas para generar material nuclear sensible, adquirir armamento nuclear y distribuirlo en grupos vinculados al terrorismo internacional. Las acusaciones derivaron en sanciones, por ejemplo, por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Cabe destacar que Irán ratificó el TNP en 1970 y como parte de la justificación de su accionar ha recurrido a su trayectoria dentro del orden nuclear para subrayar su adhesión a los principios del TNP, en particular, la no proliferación de armamentos nucleares. Además, ha consignado su derecho soberano al desarrollo de energía nuclear para fines pacíficos, lo que incluye completar el ciclo de combustible nuclear. Irán no solo ha sostenido que el texto del TNP es ambiguo sino ha mencionado además, con el apoyo del Movimiento de Países No Alineados, las diferencias existentes en cuanto a las capacidades de desarrollo nuclear pacífico por parte de los Estados del Norte en detrimento de los del Sur. También, el Estado ha sostenido declaraciones en favor del establecimiento de Medio Oriente como una zona libre de armas nucleares. Asimismo, el autor menciona la posibilidad concreta de reconstrucción de la imagen de Irán a través del Plan de Acción Conjunto y Concreto (2015), firmado conjuntamente con Estados Unidos, China, Rusia, Francia, Reino Unido y Alemania. Sin embargo, Estados Unidos anunció la salida del plan en el año 2019.

Por su parte, Corea del Norte es un caso particular dentro del juego de no proliferación nuclear. Luego de que se descubrieran instalaciones nucleares clandestinas anunció la salida del TNP, el cual había ratificado en el año 1985. Los actores internacionales han condenado esta decisión por parte de Pyongyang y la adquisición de armas nucleares, confirmada en el año 2006. Las sanciones económicas impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la imagen que se ha creado alrededor de Corea del Norte, incluso como un Estado que ha puesto en riesgo el TNP, no han modificado su comportamiento de incumplimiento de las normas internacionales hasta la actualidad.

Los principales argumentos por parte de Corea del Norte frente a las acusaciones que pesan en su contra sobre violación de las obligaciones establecidas en el TNP han sido relacionados con su decisión soberana de adquirir armamento nuclear. Se ha recurrido, además, a la condena de los condenadores, como indica el autor, y acusado a Estados Unidos de

transgredir, por su parte, las normas establecidas por el TNP. Para normalizar su situación, Corea del Norte incluye en la mesa de negociaciones la consideración formal como un Estado poseedor de armas nucleares.

El último caso de análisis es India y constituye el caso revelador de cómo un Estado desviado ha normalizado su consideración dentro de la comunidad internacional. India realizó su primera "explosión nuclear pacífica" en el año 1974, con lo que incumplió las normas de no proliferación nuclear. Sin embargo, en la actualidad, India es aceptado dentro del orden nuclear como Estado poseedor de armas nucleares fuera del TNP que defiende los usos pacíficos de la energía nuclear y mantiene el objetivo de limitar la proliferación de armamento nuclear.

Empero, este país ha alcanzado esto por medio de los juegos de la proliferación nuclear y, aunque no se encuentra en la misma condición que Corea del Norte, también pone en peligro al régimen de no proliferación nuclear por la violación de las normas universales del TNP, ya que no lo ha ratificado y ha continuado una carrera de armamentos nucleares con Pakistán. La normalización de India comenzó en la década de 1990, en el contexto de la Posguerra Fría, con una clara connotación económica por su acercamiento a Estados Unidos.

Finalmente, Michal Smetana, en el interior de sus conclusiones, reflexiona acerca de la influencia de las relaciones de poder en la normativa internacional de no proliferación nuclear, su cumplimiento e incumplimiento. Incluso, los casos analizados ponen en evidencia el reconocimiento adquirido dentro del orden internacional a partir de su comportamiento desviado. Se señala, así, el riesgo de que se extiendan los casos de incumplimiento. En conclusión, el autor manifiesta un necesario debate sobre cambios en las normas de no proliferación nuclear para evitar un colapso del régimen. El libro presenta una nueva mirada sobre cómo entender el trato desigual que reciben aquellos Estados en el sistema internacional que han violado normas fundamentales para la estabilidad y el mantenimiento de la paz y la seguridad.

García López María Belén¹²

East Asian Transwar Popular Culture. Literature and Film from Taiwan and Korea

Editores: Lin, Pei-yin, Kim, Su Yun

Editorial: Palgrave Macmillan

Lugar: Singapore

ISBN 978-981-13-3199-2 / ISBN 978-981-13-3200-5 (eBook)

DOI: <https://doi.org/10.1007/978-981-13-3200-5>

¹² Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero. Correo electrónico: be.garcialopez@gmail.com

Taiwán y Corea del Sur son dos países que comparten una historia sociopolítica similar. Ambos fueron colonias del Imperio de Japón en la primera mitad del siglo XX y experimentaron un proceso de descolonización liderado por Estados Unidos y focalizado en el anticomunismo. En el período de la posguerra, tuvieron gobiernos militares y autoritarios que conservaron aspectos de la violencia colonial y que permanecieron en el poder hasta fines de los 1980, década en la que comenzaron las transiciones democráticas. En la actualidad, sus realidades continúan presentando similitudes debido a la tensión permanente con sus Estados vecinos comunistas: Corea del Norte para Corea del Sur y la República Popular de China para Taiwán.

El libro explora la última etapa colonial y la etapa temprana del postcolonialismo en Taiwán y Corea del Sur, enfatizando el concepto *transware* referido a las potencias imperialistas –Japón y Estados Unidos– y su impacto en la producción de la cultura popular posterior a 1945. A su vez, se resalta el concepto de *cultura popular*, que refiere a las diversas formas de producción cultural, como la literatura y el cine, que tienen como objetivo llegar a públicos más amplios. También se realiza una comparación de las políticas culturales imperialistas y de los regímenes dictatoriales nacionalistas de Taiwán y Corea del Sur.

El marco de análisis abarca desde los últimos años de la colonización hasta la década del 60, donde se pudieron observar políticas nacionalistas más marcadas y una mayor intervención por parte de Estados Unidos. De esta manera, los trabajos permiten entender las continuidades, contradicciones y transformaciones de las prácticas culturales en la transición del período colonial al postcolonial.

En el capítulo 1, “Romance colonial y su metamorfosis de posguerra”, Pei-yin Lin y Su Yun Kim explicitan que la primera mitad del libro estará dedicada a la literatura taiwanesa y coreana, con un enfoque en el género romántico. A su vez, exponen la situación que enfrentaron los escritores taiwaneses al cuestionarse si sus publicaciones debían ser en taiwanés (la lengua local más hablada en su país en las décadas de 1930-1960), en chino o japonés. En Corea del Sur, la transición de las formas literarias apareció antes del período colonial. No obstante, durante ese período se manifestaron movimientos anti-japoneses en los medios de comunicación coreano y se permitieron publicaciones de coreanos en su idioma nacional que se reflejaron en la literatura moderna.

Los escritores de Taiwán y Corea del Sur sufrieron violencias y persecuciones por parte del gobierno colonial. Hacia 1945, tras la rendición de Japón, los escritores de ambos países experimentaron un cambio significativo. En el primero, porque el gobierno identificó al chino como idioma nacional y los autores se vieron limitados para escribir. Algunos lo hicieron en chino, pero otros autores más jóvenes publicaron en japonés y ganaron reconocimiento en Japón con sus trabajos en japonés durante esta década. Por su parte, en Corea del Sur, los escritores coreanos comenzaron a publicar nuevas obras en coreano, ya que ese era su idioma nacional.

En el capítulo 2, “Acuñaando el ideal de mujer en la ficción de amor/matrimonio del Taiwán colonial”, Pei-yin Lin refiere a historias de amor producidas en el Taiwán colonial y de la posguerra temprana, al analizar los discursos moralmente arraigados sobre las mujeres en el diario Fengyuebao, el cual sobrevivió a la prohibición de los chinos y duró hasta 1944. El capítulo centra su análisis en los dos principales editores del diario: Xu Kunguan y Wu Mansha, quienes publicaron novelas de amor y matrimonio con una visión ambivalente

sobre la modernidad, la noción de libertad en el amor y el papel de la mujer, conceptos que muestran una visión seminueva y semiantigua sobre la modernidad.

Los escritos de Xu ponen énfasis moral en la castidad y la miseria de las mujeres como cuestiones inseparables de la modernidad materialista centrada en el dinero. Se realiza una construcción idealista y conservadora del rol de la mujer y de la maternidad, oscilando entre nociones modernas y tradicionales. Se introduce el concepto *xianqi liangmu*, referido a la idea de “esposas sabias y buenas madres”, para abordar las condiciones sociales y particulares del momento. Su actitud hacia estos temas hace que sus historias de amor y matrimonio sean un estudio de caso sobre la transformación cultural de Taiwán en la década de 1930.

Por su parte, Wu se refiere a las actividades y luchas en la sociedad taiwanesa, poniendo—dentro de su novela—en el centro de la transición social a las mujeres, lo que exhibe una visión moral intermedia. La autonomía del matrimonio y la libertad de amor se tratan con reservas.

Lin concluye en que estas obras, sociológicamente, aportan un panorama a través del cual los lectores puede remontarse a la modernidad de Taiwán en la década de 1930. Una característica típica compartida en la cultura popular de aquel momento, especialmente en los cuentos de amor y matrimonio, es su retórica melodramática, un modo de expresión moderno y crucial.

En el capítulo 3 “Épica y alternativa: el romance en el Taiwán postcolonia”, Pei-yin Lin analiza la literatura de la posguerra de Taiwán, en donde el gobierno del Partido Nacionalista (Kuomintang, en adelante KMT) implementó una serie de políticas destinadas a desjaponizar el país a partir de la promoción gubernamental de la literatura anticomunista y de la imposición del dialecto del chino mandarín como el idioma nacional, generando una complicación para el desarrollo de la cultura popular taiwanesa, ya que muchos escritores no manejaban el idioma chino. La situación literaria de la posguerra también se vio influenciada por la cultura y la participación de Estados Unidos.

El capítulo permite repensar la producción cultural de Taiwán en las décadas de 1950 y 1960, a partir de las historias de amor de dos autores destacados: Wang Lan y Guo Lianghui. Por un lado, Wan, en su obra “The Blue and the Black”, se ajusta a un marco anticomunista y simula ser un testimonio histórico de la Segunda Guerra sino-japonesa, con una narrativa basada en el amor convencional en la China moderna assolada por la guerra. Y, por otro lado, Guo en “The Locked Heart” aborda cuestiones relacionadas con la clase, la familia y el amor, explorando el límite entre los pecados sexuales y la redención religiosa, y otorgándole un tinte de amor obscuro y pornográfico a su obra, en la cual recorre las fronteras morales en un Taiwán modernizado por la posguerra. Lin concluye que ambos tienen una atención especial en la relación hombre-mujer y demuestran que el género romántico sigue siendo un modo literario duradero y altamente flexible a través del cual se puede recordar la memoria anterior a 1945 y remediar los valores éticos. Independientemente de cuán tensa fue la movilización colonial y el gobierno autoritario de la posguerra, es en las emociones y los deseos humanos que la memoria colonial y la experiencia de la Guerra Fría pueden encontrar su articulación más plena.

En el capítulo 4, “Reclamando la masculinidad colonial: sexo y romance en la ficción colonial de Ch’ae Mansik’s”, Su Yun Kim expone el contexto de rendición de Japón en Corea del Sur hacia 1945, cuando la península fue sometida a nuevas fuerzas coloniales con Estados Unidos, el que –en el marco de la Guerra Fría– no consideró la erradicación de los legados coloniales japoneses como una prioridad.

El cuento corto de Ch’ae Mansik’s, “Mi tío inocente” (Ch’isuk, 1938), ilustra la sociedad coreana de aquel momento. El narrador, un sobrino, empatiza con la esposa de su tío, que está pasando dificultades económicas debido al desempleo de su esposo, y declara que él se casará con una mujer japonesa con la ayuda de su jefe japonés. Este escrito ofrece un factor importante para pensar cómo la relación conyugal con alguien japonés abre las puertas a las comunidades japonesas que lo llevarán a la riqueza y al poder de las jerarquías sociales de las diferentes comunidades de la colonia: colonizados, colonos y burócratas coloniales. Para el sobrino, que solo tiene las opciones limitadas al hombre colonizado, casarse con la comunidad japonesa sería una buena opción, ya que incluso su tío, con una educación universitaria de élite, es incapaz de mantener un equilibrio de trabajo.

La masculinidad colonial en las historias de romance y el deseo sexual hacia las mujeres japonesas son un efecto secundario al escribir sobre las relaciones íntimas y sexuales con los colonizadores. Muestra a las mujeres japonesas con una imagen basada en ideales femeninos tradicionales coreanos, como sexualmente activas, educadas y de élite, a favor del imperialismo; mientras que las mujeres coreanas son objetivizadas como parejas sexuales de los soldados del nuevo poder imperial, condenadas por los escritores a tener acuerdos sexuales con extranjeros.

En el capítulo 5, “Del género detectivesco al género romance: ficción popular en la Corea poscolonial”, Su Yun Kim presenta las obras literarias de Kim Naesung y lo sitúa dentro de la genealogía de la literatura popular coreana. Asimismo, analiza su pertenencia al género detectivesco, la crisis del género y la transición al género romántico en el período postcolonial. El contexto literario muestra que la mayoría de los escritores coloniales coreanos pudieron continuar de inmediato su trabajo de escritura en Corea del Sur en el período comprendido entre 1945 y 1950 e incluso después de la Guerra de Corea (1950-1953). A diferencia de los autores taiwaneses, los escritores coreanos publicaron activamente en coreano y en japonés temas limitados debido a la censura.

Este capítulo explora la popular novela romántica de Kim, “The Lover”, y otras de sus obras más conocidas que lo enmarcan como escritor de literatura popular, e investiga las huellas de continuidad entre sus prácticas de escritura anteriores y posteriores a 1945. También se considera que la crisis del género de detectives en la Corea poscolonial puede haber llevado a la metamorfosis de Kim en un escritor de textos románticos después de 1945. La novela establece un tipo particular de memoria colonial: no se critica al imperialismo japonés, pero hay una visión elitista de los valores tradicionales y la cultura popular.

En el capítulo 6, “La producción de cuerpos imperializados: la regulación del cine y la propaganda en el Taiwán colonial”, *Misawa* analiza la censura en las películas de Taiwán durante el período colonial.

El mercado cinematográfico taiwanés se formó y expandió en la primera mitad del siglo XX, por lo cual el Gobierno Colonial decidió ejercer control sobre su desarrollo con el

objetivo de “movilizar de las mentes”. La promoción del imperialismo en el imaginario social mediante el cine buscaba incrementar la integración política e incentivar el alistamiento de voluntarios en el Ejército Japonés. Las películas de reclutamiento militar en particular se basaban en el anonimato y el Sincronismo, y mostraban las ventajas brindadas a los soldados, como las comidas diarias, la educación y la movilidad social. Pero en muchas de las historias los personajes se debaten entre su libertad de pensamiento y el deber como súbditos, lo que lleva a una contradicción entre el objetivo imperial y la realidad cotidiana.

Los medios audiovisuales eran efectivos dado que la imagen podía llegar a las masas, aunque no hablaran el idioma japonés o fuesen analfabetos. A pesar de ello, los requerimientos de propaganda ideológica eran rígidos y no fueron suficientes para producir cuerpos imperializados, ya que la imagen que intentaba dar el colonizador no era percibida como tal por la población taiwanesa. En las películas, la construcción de la otredad propuesta por el colonizador era precaria y contradictoria. Taiwán podía verse incluida como miembro del Imperio, pero al mismo tiempo ser vista como el otro primitivo e incivilizado que aún tenía problemas con su población aborigen.

Por último, el rol del narrador o *benshi* era relevante para el entendimiento de las películas mudas, porque no sólo explicaban la historia sino que la ambientaban localmente y brindaban opiniones sociopolíticas sobre el argumento.

A modo de continuación del capítulo anterior, en el capítulo 7 “La película del Himno Nacional de Taiwán a principios de los '50”, *Misawa* plantea que, con la llegada del Partido Nacionalista Kuomintang (KMT), se intentó promover el nacionalismo en la población taiwanesa mediante la práctica regulada de proyección del himno musical en todos los cines. Esto tenía como finalidad lograr una mayor integración y sinización social, y eliminar así todo rasgo cultural japonés.

En 1952 se inició la política de proyección obligatoria del himno antes de los comerciales y como parte del movimiento de movilización anticomunista. La corta proyección mostraba la imagen de la bandera, el mapa de Taiwán, que incluía China continental, tomas de ejercicios militares y fotografías de Chiang Kai-shek y Sun Yat-sen, padre fundador del KMT. La musicalización del himno era la canción del Partido Kuomintang y la letra se basaba en la instrucción del líder Sun Yat-sen en la academia militar. La audiencia debía mostrar su sentimiento patriótico con un comportamiento adecuado, que consistía en pararse y expresar respeto en silencio.

Las políticas para incrementar su legitimidad nacional y fomentar la integración intranacional fueron parcialmente exitosas, y permitieron el reconocimiento del líder y la aceptación de las medidas gubernamentales; sin embargo, a partir del Terror Blanco fue imposible para la población expresar su descontento o desconfianza contra las medidas del Gobierno del KMT.

En este capítulo se analizan además las regulaciones de censura de películas originarias de Hong Kong y Shanghai, junto con las estrategias para atraer a cineastas extranjeros pro-Taiwán, dado que el Gobierno no contaba con recursos para la producción.

En el capítulo 8, “Militarismo, iluminación y cine colonial coreano”, Jeong examina el uso de las películas durante el colonialismo japonés en Corea, con el propósito de impulsar la propaganda imperialista centrada en el concepto de la Esfera de Coprosperidad de la Gran

Asia Oriental. Durante la última etapa del colonialismo (1938-1945), Japón buscó la total movilización de los recursos materiales y humanos para el fortalecimiento del Imperio. En 1940 se anunció el decreto para la limitación del cine coreano, por el cual sólo debían proyectarse películas propagandísticas militares y se censuraban las producciones de los países enemigos.

La justificación de la dominación y la movilización de súbditos se basaba en la idea de que Japón y Corea compartían el mismo origen cultural y étnico, pero que Corea debía ser iluminada por haber quedado detrás en el proceso de modernización. Al transformarse en súbditos imperiales a los coreanos, se les otorgaba una nueva identidad y estilo de vida. En las cinco películas mencionadas por la autora, se tratan los temas del autosacrificio por el bien común y el alistamiento militar, y el relato siempre finaliza con un discurso de los personajes en el cual se exaltan las virtudes del trabajo duro en pos del Imperio y un saludo a la bandera nacional.

Las películas no fueron herramientas del todo efectivas para la propaganda, ya que la noción de pertenencia a una sola nación se contradecía con la idea de flexibilidad en la incorporación de nuevos territorios. La población, además, no había sido educada para comprender los mensajes dados en las películas; únicamente les atraían los efectos visuales y el entretenimiento que estas brindaban.

Finalmente Jeong, en el capítulo 9, “El espectáculo del afecto: películas surcoreanas dramáticas de posguerra”, estudia la relación entre la producción de películas melodramáticas y las políticas autoritarias durante los primeros años de la posguerra. La era dorada del cine surcoreano, 1955-1970, tuvo lugar gracias al impulso de la producción cinematográfica por medio de la exención de impuestos para películas nacionales y una reducción de la censura. Ante la situación caótica y traumática de la posguerra, para los coreanos el cine era una experiencia de escape y alivio de la realidad.

La expresión predominante fue la nueva generación de melodrama, entendida como un modo de representación que dramatiza los conflictos morales por medio del exceso retórico, con elementos de dualidad bien-mal e individualidad. Los argumentos mostraban el estilo de vida moderno, exaltando la democracia liberal y los valores cristianos, como consecuencia de la influencia de Estados Unidos en la región.

Desirée Chaure¹³ **Luna Tissera**¹⁴

Killer high: a history of war in six drugs

Autor: Peter Andreas

Oxford University Press, 2020

¹³ CECOR – Grupo de Jóvenes Investigadores. Correo electrónico: desiree.chaure@gmail.com

¹⁴ Grupo Jóvenes Investigadores. Correo electrónico: tisseraluna@gmail.com

La formación de dinámicas y estructuras de sociedades necesitan de la historia para que se pueda comprenderla. Así, el trabajo de Peter Andreas de rescatar hechos históricos es esencial para una mejor comprensión de la temática de las drogas y las guerras actuales. A través de una extensa reanudación histórica, desde la antigüedad hasta los días de hoy, las drogas y las guerras ganan una nueva comprensión, en la cual se mezclan seis sustancias psicoactivas (alcohol, tabaco, cafeína, opioides, anfetaminas y cocaína) y conflictos entre grupos, pueblos, imperios y Estados.

A partir de la propuesta de una relación recíproca en la que “las drogas hicieron la guerra y la guerra hizo las drogas”, Andreas desarrolla una manera de ver esa relación por medio de distintas dimensiones que la constituyen y que acompañan al lector a lo largo de todo el libro. Cada capítulo se compone de un análisis histórico de cada droga, en donde se puede identificar su comportamiento en esa relación: a) por sus efectos positivos en los soldados (*warwhileon drugs*); b) al ser utilizadas para posibilitar la guerra, a partir de la aplicación sobre el enemigo o como fuente de recaudación fiscal (*warthrough drugs*); c) por provocar la ida a guerra en defensa de mercados de droga (*warfordrugs*); d) por provocar la ida a guerra contra los mercados de droga (*waragainst drugs*); y e) por ser las drogas un resultado de la guerra (*drugs after war*). Las seis drogas son analizadas en la historia por medio de esas cinco dimensiones, mediante la estructuración de formas de pensar y operar cambiantes debido al contexto político, económico y geográfico. Esa estructuración es la contribución más fuerte que *Killerhigh: the history of war on drugs* nos deja, no solamente por identificarlas sino también por ayudarnos a comprenderlas, y posibilitar su utilización como instrumento analítico para las guerras que se luchan hoy. En ese sentido, es impactante cómo, al final del libro, el lector pasa a observar las guerras de otra manera. Así, se las perciben como grandes propulsoras de drogas, generadoras de adicción, tanto en el sentido de crear una demanda o un mercado, sea legal o ilegal, como en el sentido de que es adictivo para el Estado utilizar las drogas como praxis para sus objetivos políticos y financieros.

Además, es muy interesante cómo la clásica distinción entre licitud e ilicitud de las sustancias no limita el análisis, sino que lo enriquece. Luego, las diferencias entre las seis drogas del libro sirven para poner de relieve que son decisiones y objetivos políticos los que manejan las reglas, discursos, comportamientos y actitudes, aún en temas que parecen alejarse de las guerras, como lo es el consumo del alcohol y del café por el mundo, pero que no siempre lo fue en la historia. Siguiendo ese mismo razonamiento, la lectura permite comprender que las sustancias, que parecen distintas en la actualidad, como el café, la cocaína y las anfetaminas, ya estuvieron lado a lado en algún momento de la historia, sea en una *coffee break* o sea en una trinchera.

El enfoque del libro es mayoritariamente norteamericano y europeo. Se parte de visiones y de las acciones que esos Estados emprendieron para construir y mantener sus proyectos de poder, como las injerencias en Asia, América Central, el Caribe y los países andinos, además de la participación del norte de África durante la Segunda Guerra Mundial. Aunque la selectividad de los casos del libro pueda ser criticada, los conflictos son abordados dentro de su contexto de manera clara, lo que le da fundamento a los argumentos del autor. Estos son reforzados por una gran lista de referencias, en la que se incluyen trabajos académicos, noticias de periódicos y fuentes primarias que le dan integridad y rigurosidad científica al libro.

Por un lado, se entiende el foco geopolítico del autor, pues son los países que plantearon el régimen prohibicionista en el mundo y lo condujeron con las prerrogativas estatales contemporáneas. Por otro, la relación drogas-guerra tiene, también, una dinámica endógena que no depende directamente de los principales ejes de poder, la cual no se ve claramente planteada. Así, el enfoque sirve para caracterizar la relación drogas-guerra en la historia de manera didáctica y clara, pero también deja varias cuestiones abiertas: ¿Cuáles son las dinámicas presentes, ayer y hoy, en la relación drogas-guerra fuera de los casos del libro? ¿Y cómo podemos verlas más allá de las estructuras estatales modernas? En Brasil, la formación del Estado moderno y de las estructuras económicas de la sociedad fueron fuertemente afectadas por el conflicto en torno del café¹⁵. Hoy, en África, la supervivencia de las algunas élites y grupos se debe a relaciones de poder enormemente dependientes de los conflictos financiados por la venta de drogas¹⁶.

Como todo buen libro, el trabajo responde unas preguntas y plantea otras. De esa manera, Andreas ha sabido establecer un razonamiento claro y coherente, y brinda una obra de gran importancia para que se puedan comprender las causas históricas de la actual relación entre las guerras y la droga. Se espera que el valioso instrumental analítico del libro sea utilizado en nuevos enfoques, a fin de ampliar el entendimiento de esa relación.

Julian Mokwa Félix¹⁷

Imagining Disarmament, Enchanting International Relations

Matthew Breay Bolton

Palgrave Macmillan, 2020

La presente obra de Matthew Bolton nos propone encarar de manera novedosa los diversos devenires de la causa por el desarme mundial, especialmente aquellas armas consideradas de destrucción masiva. Partiendo desde lecturas postestructuralistas de nuestra disciplina, se invita al lector a releer diversas metáforas y cuentos mágicos para analizar esta problemática actual. El eje central de este proyecto estará siempre enfocado en el papel del discurso en los procesos de desarme y la capacidad transformadora de la palabra. Resulta interesante destacar que el autor cuenta con importantes credenciales académicas, ya que ha obtenido un Doctorado en Gobierno y una Maestría en Estudios para el Desarrollo de la London School of Economics. Asimismo, actualmente es Profesor Asociado de Ciencias Políticas en la Pace University de Nueva York. No obstante, en este libro Bolton resalta de manera frecuente

¹⁵ Celso Furtado en su clásica obra, *Formação Econômica do Brasil* (Editora Companhia das Letras, São Paulo), muestra cómo se desarrollaron las estructuras del café en Brasil, desde el modelo latifundista, las que generaron conflictos, aunque no tan violentos como los casos relatados en el libro, por ejemplo, en Nicaragua.

¹⁶ El artículo de Duarte, Marcondes y Carneiro muestra, en parte, cómo las dinámicas de las drogas dependen cada vez más de los grupos africanos: "Facing the Transnational Criminal Organizations in the South Atlantic" en *Maritime Security Challenges in the South Atlantic* (Palgrave Macmillan, 2019).

¹⁷ Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP) – Correo electrónico: julianmfx@gmail.com

su experiencia con el trabajo en campañas para el desarme.

Es por esta razón que el autor consiguió combinar su labor de investigación y en las aulas con un activismo intenso en las causas tratadas en esta obra. En referencia a este punto, se desempeña como director ejecutivo de la Campaña Internacional para abolir las Armas Nucleares (ICAN por sus siglas en inglés), que mediante su labor logró la adopción en 2017 del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares por 122 países. Ello le valió a la campaña el Premio Nobel de la Paz en ese año.

Semejante trayectoria hace reconocer al propio Bolton que no es un actor imparcial o un observador desinteresado respecto a la temática que aborda el libro. Por ello, no narra su obra mediante el uso de la tercera persona autoritaria y abstracta, sino que toma parte y, mediante la exposición en primera persona, busca interpelar al lector de forma constante a lo largo de todo el texto.

En tal sentido, en cada uno de los cuatro capítulos expuestos, denominados “actos” por el autor, Bolton intercala una idea teórica, un relato literario, ejemplos de historia reciente y experiencias propias en campañas de desarme y trabajo de campo. Mediante esta estructura heterodoxa y una pluralidad de fuentes, se logra una lectura amena que no va en detrimento del rigor teórico ni de la argumentación y desarrollo de los puntos centrales de cada sección.

Como puntapié inicial para su exposición, el autor realiza en el prólogo una breve pero dura crítica al sistema actual de seguridad global. Manifiesta que el proceso decisorio que afecta a casi toda la humanidad se encuentra en manos de un reducido y cerrado grupo de individuos, todos ellos hombres, blancos y occidentales. Estos privilegiados buscan legitimarse al instalar la pretensión de que la violencia es utilizada por ellos de forma proporcional, discriminada y humana.

Esta obra busca sumar su aporte para destruir dicho statu quo. Alineándose con la labor de los activistas, intentará establecer un nuevo discurso con el fin de que los gobiernos den cuenta de sus actos y limiten sus acciones.

Ante ese escenario el libro desnuda sus objetivos. En principio, el autor busca demostrar las posibilidades del desarme en la política global. En segundo lugar, y aquí encontramos tal vez el aporte más interesante, se realiza un llamamiento dentro del campo para que las Relaciones Internacionales se brinden a sí mismas una comprensión más amplia del concepto de agencia¹⁸. En tal sentido, este objetivo presenta la crítica explícita a los enfoques del *mainstream* teórico y en especial con aquellos que adscriben a las diversas corrientes realistas. La fijación de estas últimas con el poder militar de los grandes estados (la columna materialista en la matriz ontológica planteada por Alexander Wendt) le ha limitado su capacidad de comprender cómo la agencia puede provenir de lugares inesperados.

El autor y esta obra buscan enseñarnos cómo los diplomáticos de Estados “pequeños” del sur global, activistas y militantes de la sociedad civil, mujeres, pueblos originarios y

¹⁸ Sin profundizar en torno a la cuestión y sobresimplificando el concepto, en ciencias sociales se entiende la *agencia* como la capacidad del actor de llevar adelante sus acciones de manera independiente y autónoma. Lo anterior incluye a su vez la discusión sobre quién es efectivamente un actor con capacidad de agencia, en este caso, en la escena internacional.

sobrevivientes de la violencia pueden, y efectivamente logran, influenciar en la discusión global de política sobre armamentos.

El primer acto de esta obra que nos presenta el autor está destinado a diagramar ante nosotros el armazón teórico de todo el libro. Partiendo desde el relato de Sherezade, la heroína de las míticas *Mil y una noches*, el autor construye varias líneas que permearán todo el trabajo que tiene por delante.

En principio, plantea la clara analogía entre ella y todos aquellos activistas a favor del desarme en el mundo. De la misma manera que Sherezade postergaba su ejecución a manos del violento sultán por medio de fantásticas historias que buscaban a su vez “educar” al gobernante, aquellos que pugnan por esta causa a nivel global aspiran a apaciguar a nuestros líderes y persuadirlos para que renuncien a sus armas más malignas.

Como “contadora de cuentos”, Sherezade era consciente del poder que tiene una historia o relato al influir en la acción y movilizar a la gente. Mediante ella aprendemos que nosotros, como individuos y miembros de diversos colectivos, tenemos agencia en esta historia.

Los mitos y relatos delinean la forma en que entendemos el mundo que nos rodea. Al encarar una relectura crítica de estos textos, nos involucramos en un esfuerzo de reorganizar la forma en cómo la sociedad nos percibe a nosotros, a los otros y al sistema que gobierna nuestras vidas.

A la hora de analizar esa relación entre política y cultura, la obra se apoya sobre el denominado “giro discursivo” manifestado dentro de las ciencias sociales. Abrevando de las teorías críticas y postestructuralistas, el autor identifica procesos políticos, económicos y sociales por medio de los cuales el conocimiento, las prácticas, tecnologías y artefactos de la cultura son transformados en armas. En esencia, se parte de la idea de que uno no puede estudiar la “política de las armas” por fuera de los sistemas de significado que las rodean y las sostienen.

El segundo acto está dedicado a la obra de Miguel de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*. De ella, el autor tomará específicamente la idea del potencial transformador del “pensamiento mágico” característico del caballero andante, que es utilizado para derribar el pensamiento racionalista establecido en el discurso dominante.

Este pensamiento mágico el autor lo aplicará a las Relaciones Internacionales. Como disciplina moderna, sus principales referentes han buscado imbuirla de legitimación, atribuyéndole un método racionalista y leyes objetivas, por lo que la palabra “magia” no es prácticamente utilizada, salvo con fines peyorativos. No obstante, el reino de la magia y los rituales prosperan cuando el conocimiento científico fracasa. Estas prácticas de pensamiento mágico son un hecho social e intersubjetivo, y tienen un poder de transformación sobre las relaciones sociales. En términos de las relaciones internacionales, la magia sirve para proyectar poder. Dicho poder es ontológico, y su capacidad es la de desestabilizar y transformar vínculos, identidades, certezas.

Al tratar al molino de viento como un gigante monstruoso, el Quijote realiza un acto de magia: el molino de viento es un monstruo. Derrotarlo puede ser un acto simbólico y poderoso de protesta. Del mismo modo, los defensores del desarme proyectan el poder ontológico, transformando así las armas de “protectores” a “monstruos” que son malos en sí mismos. Lo hacen a través de la “magia” de las intervenciones simbólicas.

A causa de las flaquezas existentes dentro de la disciplina expuestas por Bolton, es que éste aboga por un enfoque interdisciplinario. Las ciencias sociales han estudiado durante mucho tiempo entidades cuya existencia damos por sentado, pero que son tan empíricamente invisibles como los fantasmas. Esto incluye entes como el Estado, la cultura o el mercado. En consecuencia, abriendo las Relaciones Internacionales a conversaciones con otros campos que han establecido métodos para investigar sistemáticamente las conexiones entre la política global y el reino "sobrenatural" de la magia, aquellas podrían llegar a transformar contextos y personas a través del "arte", las prácticas mágicas pueden funcionar como un ejercicio y una proyección del poder ontológico.

En el tercer acto, el autor se basa en la obra *Lisístrata*, de Aristófanes, y hace énfasis en la guerra entre Atenas y Esparta como proceso político que dividió a la población por género y lineamientos culturales. Por ello, Bolton hace referencia a la ética que guía a la población humana y a las protestas suscitadas, especialmente en temas de configuración de la política internacional. Se muestra muy crítico con quienes monopolizan el poder de toma de decisiones y marginalizan a los "cuerpos humanos actuales"—término utilizado por el autor que involucra tanto a las mujeres, al colectivo LGBT, a quienes pertenecen a las minorías raciales como a quienes no encajan en el estereotipo de "cuerpo humano" con poder de formulación de políticas globales.

El tema principal de este capítulo se desarrolla alrededor de la proliferación de máquinas asesinas (*killer robots*) por parte de distintos países. La razón por la que creemos que el autor relaciona el desarrollo de este tipo de armamento con lo expuesto en el párrafo anterior es la falta de humanidad percibida, tanto hacia los "cuerpos" no bienvenidos en la política internacional como a las "máquinas asesinas".

El objetivo de este capítulo es examinar cómo tanto la teoría de las Relaciones Internacionales como la formulación de políticas globales han marginado toda consideración sobre los cuerpos humanos reales. Se enfocará en los aportes de las teorías feministas, en primer lugar, a través de la obra teatral *Lisístrata* y cómo esta propone que, en épocas de guerra, las mujeres trabajen juntas para lograr la paz. En eso se basa el autor cuando sostiene que se debe desafiar el statu quo global, mediante la participación o aparición de diferentes cuerpos (como sobrevivientes, mujeres, diplomáticos del hemisferio sur y activistas) que pueden reorganizar el mundo de nuevas formas.

En el cuarto y último acto, Bolton nos invita a que nos detengamos en *La Tempestad* de William Shakespeare. Con los años, esta obra del bardo inmortal ha sido interpretada y representada de diversas maneras; sin embargo, en esta ocasión el autor nos propone observarla con el prisma de las lecturas postcolonialistas. Se rescata así a la figura de Calibán, el habitante nativo de la isla en donde Próspero naufraga, como un avatar de todos los pueblos originarios del pacífico. En su imagen, Bolton resalta la posibilidad de contradecir y desafiar al opresor, y de tal manera horadar su dominio.

En el marco de las negociaciones en Naciones Unidas llevadas adelante en 2017 para la firma del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares, los pueblos tradicionalmente más marginados del sistema internacional demostraron que lograron apropiarse del discurso civilizatorio de las antiguas metrópolis y esgrimirlo en su contra. Mediante un "hechizo" del lenguaje, lentamente construyeron la imagen del arsenal nuclear global como *mala in se* (el mal en sí mismo) y enfrentaron a los opresores frente al espejo de su propio estándar civilizatorio. Estas naciones buscaron incomodar a las naciones centrales con la

pregunta: ¿Cómo pueden proclamar ser civilizados si amenazan al mundo con armas que pueden destruir a toda la civilización?

Las naciones del occidente “civilizado” fueron puestas en evidencia al señalar que realmente la norma del “estándar de civilización” que aparentemente limita la violencia del estado, al estigmatizar las prácticas y las armas consideradas inhumanas, solo se espera aplicar “entre los pueblos civilizados”. Por lo tanto, la inhumanidad de las armas nucleares no impidió que se probaran entre personas que también se consideraban inhumanas, a saber, los “salvajes y exóticos” pueblos del Pacífico. Este racismo, sostenido por el darwinismo social imperante en la época de la colonización y retratado en diversas obras culturales, no causó determinísticamente las pruebas nucleares, pero sí formó parte del andamiaje discursivo que las permitió.

En el epílogo, en vez de plantear una conclusión en el sentido tradicional, el autor intenta llevar adelante un ejercicio literario en donde se busca (re)contar un mito. Sin embargo, esta inusual forma de cerrar una obra académica plantea algo más allá de *unracconto* de los planteos llevados adelante más arriba. La intención es proponer un “re-encantamiento” de la práctica y teoría de las Relaciones Internacionales, una búsqueda para que el canto, las historias, el ritual y las acciones colectivas sean incorporados en los análisis. Estas estrategias son, en última instancia, la forma mediante la que nosotros, los que estamos desarmados, hacemos frente a las tecnologías de la violencia.

Catalina Carreras¹⁹, Juan Ignacio Percoco²⁰, David Rodríguez Ibáñez²¹

Cómo mueren las democracias

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt

Grupo Planeta, 2018

La política estadounidense ha comenzado un proceso de transformación, bastante paulatino, en su tradicional democracia, motivado por un lado por los nuevos líderes de partido y, por otro, por los cambios sociales que ocurren en el mundo.

En esta ocasión, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, ambos docentes de la Universidad de Harvard, se preguntan si la democracia estadounidense está en peligro y realizan un análisis comparado sobre lo que ellos llaman la “muerte de las democracias”, en el que abarcan desde la dictadura de Fujimori hasta los gobiernos de Rafael Correa, Juan Domingo Perón y Recep-Tayyip Erdogan, entre otros.

¹⁹ Estudiante avanzada de la Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe (UCSF). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI. Correo electrónico: catalinabarreras@gmail.com

²⁰ Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI. Correo electrónico: juanignacio.percoco@gmail.com

²¹ Abogado (UNLP). Maestrando en la Maestría de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP). Correo electrónico: davidrodriguez92@outlook.com

Los autores afirman que en la actualidad este proceso de transición de gobierno democrático a ligeramente autoritario o autoritario no se da de forma drástica y violenta, sino que son transiciones paulatinas y por vías democráticas. Ya no se observan golpes militares, sino que los líderes políticos autoritarios ingresan al poder por vías democráticas y constitucionales. Una vez en el poder, estos líderes autoritarios empezarían a mostrar sus verdaderas intenciones por medio de diferentes tácticas constitucionales y progresivas, como la declaración de emergencia para adquirir poderes extraordinarios a través del Congreso, cambios orgánicos en los tribunales, intromisión en los demás poderes, y rivalidad con los medios de comunicación y opinión pública.

El libro se compone de nueve capítulos en los que se analiza si la democracia estadounidense está pasando por este proceso de transición entre gobierno democrático a autoritario, o si existe algún tipo de crisis en la democracia estadounidense, y si los límites al Poder Ejecutivo están siendo aplicados por medio de los partidos políticos. Se analizan, además, algunas características que podrían indicar –previo al ascenso– al poder si un líder es autoritario o no.

Si bien el análisis es realmente exhaustivo, podría interpretarse un tanto sesgado. Los autores hacen una crítica de los actos de campaña y de gobierno de Donald Trump, al indicar que su ascenso al gobierno ocurrió por una falencia del control de los líderes de los partidos políticos. Asimismo, realizan ciertas críticas al Partido Republicano, acusándolo de ser ultra conservador, pero en pocas ocasiones muestran la realidad del Partido Demócrata, al cual identifican como un partido que tiende más a la defensa de las minorías y a la integración social de personas más vulnerables.

Finalmente, analizan la realidad de los partidos políticos estadounidenses, donde se observa una mayor polarización, bajos grados de tolerancia mutua y ataques constantes para desestimar la postura de los rivales políticos lo que pondría realmente en riesgo la calidad de la democracia estadounidense.

María Fiorella Traboulsi²²

China's Economic Engagement in North Korea

Bo Gao

Palgrave Series in Asia and Pacific Studies, Singapur, 2019

En esta obra se desarrollan metódicamente y con gran nivel de detalle las relaciones económicas entre China y la República Popular Democrática de Corea, entre el 2000 y el 2018, aunque también cuenta con pasajes que retroceden a la Guerra de Corea (1950-1953) y a la relación de ambos países en los años 80 y 90. El objetivo del autor es responder cuatro grandes preguntas: ¿Cuál es el rol de los actores de nivel no estatal (gobierno nacional) en las relaciones económicas de China y la RPDC?, ¿Cuáles son las motivaciones de estos actores y en qué se diferencian de los objetivos de interés nacional?, ¿Cuál es el impacto de las

²²Universidad Católica Argentina y Grupo Jóvenes Investigadores GJI – IRI. Correo electrónico: fiorella.traboulsi@gmail.com

actividades económicas chinas en la seguridad regional con Corea del Norte y en la gran estrategia de China en el sudeste asiático? y ¿Qué influencia tienen en la creación de la política exterior china?

El libro, de amena e interesante lectura, se divide en seis capítulos donde el autor desglosa las acciones que mantiene Pekín en varios sectores norcoreanos, como el de recursos minerales, la industria pesquera, las actividades transfronterizas, así como el impacto regional de la relación económica mutua. De esta forma, el análisis se centra en la vinculación de los actores subestatales chinos que actúan en Corea del Norte desde 2002 y sus implicancias. Este estudio se plantea teniendo en cuenta tanto el rol del gobierno central chino como las consecuencias para la economía regional, especialmente los efectos negativos que ello ha tenido en la relación con Corea del Sur.

En este sentido, el autor realiza una investigación basada en casos concretos y el uso de ejemplos que permiten visualizar los aspectos positivos y negativos del vínculo que se ha ido reforzando con el tiempo. Es decir, realiza un estudio en el que los casos prácticos predominan sobre la teoría pero que son reveladores para ella. A nivel metodológico, utiliza entrevistas anónimas con periodistas especializados y funcionarios de alto nivel, tanto de China como de Corea del Sur. Además, utiliza una amplia bibliografía académica, estadísticas oficiales y recortes de prensa, y de esta forma logra una triangulación de las entrevistas.

Gao comienza la obra con un capítulo introductorio en el que destaca cómo China y Corea del Norte se transformaron en “aliados de sangre” tras la Guerra Fría, específicamente durante la Guerra de Corea (1950-1953). Como hito de dicha vinculación, subraya el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1961, mediante el cual China ofreció fondos y material de ayuda a su estado vecino.

Es así como esta relación, a partir de los años 2000, comienza a avanzar hacia el plano comercial con la entrada de un pequeño número de compañías chinas en Corea del Norte, las que se expandieron rápidamente hacia diversos campos, como el turismo, la pescadería, los recursos minerales, entre otros. Lo relevante, según Bo Gao, es que estas actividades llevadas adelante por China, no fueron realizadas al nivel del gobierno central, sino mediante actores económicos subestatales, como compañías locales y gobiernos regionales.

De este modo, en la formulación de la política exterior china influyen numerosos actores subestatales, especialmente en la etapa de implementación, los cuales responden a sus propios intereses. Sin embargo, es Pekín quien controla, siendo su principal motivación lograr mantener su seguridad. Este nuevo escenario significa que la relación jerárquica propia de la Guerra Fría ha dado lugar a un modelo configurado de abajo hacia arriba (*bottom-up*) con la descentralización del poder de Pekín sobre la economía.

Bo Gao comprende que uno de los objetivos del gobierno chino es reforzar la economía norcoreana, incentivándola hacia la reforma económica y la integración en la economía internacional. Sin embargo, la idea de apertura sigue siendo resistida por Pyongyang. Asimismo, evitar la inestabilidad y el colapso norcoreano son metas que China tiene en consideración.

Por otro lado, China se ha constituido como un mediador que ha evitado una mayor intervención del Grupo de los Seis en territorio norcoreano ante el desarrollo de su programa nuclear y ha ayudado a proyectar el desarrollo de actividades norcoreanas en áreas

no militares. Sin embargo, como aspecto negativo, se destaca que ello ha impedido la completa desnuclearización de Corea del Norte mediante el diálogo y la presión diplomática.

Como contrapartida de la relación, China ha logrado reducir muchas de las que se denominan “amenazas no tradicionales a la seguridad” (NTS), que son aquellas que no están vinculadas al plano militar sino a los lazos transnacionales. Ejemplos de ello son la seguridad económico-financiera, la medioambiental o la informática.

Bo Gao menciona tres de estas amenazas como principales desde la perspectiva china: la escasez de recursos (donde puntualiza el carbón y la industria pesquera), la contaminación medioambiental y los problemas en relación a la seguridad fronteriza. En estos tres aspectos, Corea del Norte es una pieza clave y mantener su estabilidad le brinda la posibilidad no solo de obtener recursos, sino de reforzar su propia seguridad.

Tras analizar el contexto general, en el capítulo 2 el autor desarrolla las actividades chinas sobre el sector de recursos minerales norcoreano, donde se aspira a tener suministros así como a reducir la contaminación medioambiental. Para China, en este sentido, asegurarse la provisión de recursos de este tipo resulta vital. En el plano mencionado, el rol esencial lo tienen los actores que se hallan por debajo del Estado, mientras que el gobierno central simplemente legaliza las acciones de estos firmando los acuerdos correspondientes y provee asistencia en el proceso de negociación.

La excepción se produce en el sector del carbón, donde el gobierno chino tiene una presencia mayor, por tratarse de una actividad de interés estratégico. De esta forma, los actores subestatales accionan teniendo en cuenta, además de sus intereses económicos, las mencionadas NTS, como lo son la escasez de recursos, las consideraciones medioambientales, la mejora del bienestar social y la transición industrial local. En este sentido, los ingresos y el soporte tecnológico que estas actividades comerciales significan para Corea del Norte han generado una gran dependencia de ellas.

Si avanzamos en la investigación, el capítulo 3 hace referencia a la industria pesquera, donde el acceso a alimentos limpios y accesibles son metas esenciales para un estado que debe alimentar a la mayor población a nivel mundial. En este caso, las empresas chinas realizan en la RPDC inversiones directas, compran licencias pesqueras y ejecutan programas de cooperación civil y comercial. Las motivaciones en este caso tienen que ver con la reducción del área de pesca china, a partir del tratado comercial con Corea del Sur, que se hizo efectivo en junio de 2001 y que significó una reducción del 40% del área de pesca, y el impacto del accidente nuclear de Fukushima en el noreste del océano Pacífico. El desarrollo de la industria pesquera norcoreana implica, entonces, la promoción de la calidad y cantidad de la producción alimenticia de pescado de forma indirecta, evitando para China los aspectos negativos que generaría este sector.

En el área analizada, los principales protagonistas han sido los actores subestatales, siendo Pekín simplemente el intermediario que facilita oportunidades comerciales en Corea del Norte, pero no quien realiza de forma directa estas actividades.

Otra de las NTS que expone Bo Gao, en el capítulo 4, son los desafíos en relación con las actividades transfronterizas. Este aspecto se diferencia de los anteriores en que remite a los flujos mutuos de migrantes y equipos, y no a una relación unilateral. Las amenazas transfronterizas como la falta de empleo, la inmigración ilegal y los problemas sociales

tienen consecuencias sumamente negativas. En este sentido, las autoridades locales chinas implementan actividades económicas en Corea del Norte para paliar estos obstáculos, por ser este el país donde generalmente se originan los problemas.

En línea con ello, numerosos proyectos de cooperación se han establecido desde 2007 en el límite entre ambos, como inversión en infraestructura, cooperación económica en el sector de la agricultura y diversos programas turísticos. Un ejemplo de ello es la *Rason Special Economic Zone*, la cual incluye un complejo portuario-industrial. Este proyecto es de gran importancia comercial, ya que permite una salida al mar del Japón a los productos de la provincia de Jilin. En contraste con los métodos militares anteriormente utilizados, estas herramientas basadas en la baja política apuntan a lograr la seguridad fronteriza y socioeconómica.

En este caso, Pekín actúa como un puente que une las actividades mantenidas en el límite con Corea del Norte con las ciudades y provincias chinas, que son las protagonistas en la implementación de estas políticas. De esta forma, el gobierno central chino juega un papel indirecto como acompañante de los actores subestatales. Su acción directa es mínima, al dejar que actúen las empresas y gobiernos regionales, e intervenir solo cuando es necesario.

Todas las actividades anteriormente descritas poseen consecuencias sobre el plano regional, aspecto que se analiza en detalle en el capítulo 5, donde se hace foco principalmente en la península coreana y el impacto negativo que ha tenido este relacionamiento sobre Corea del Sur. Como resultado del relacionamiento, desde el aspecto positivo, el autor remarca el hecho de que las barreras domésticas en Corea del Norte se han visto flexibilizadas, como una manera para que pueda avanzar en la reforma económica allí.

Teniendo en cuenta el régimen totalitario norcoreano de la familia Kim, Bo Gao enfatiza en el impacto de dichas actividades para la apertura de su economía, dado que desde el año 2000 se está empujando hacia esa dirección. Es por ello que el autor remarca especialmente el rol de Jang Song-thaek, uno de los impulsores de las inversiones extranjeras en el país Juche, quien finalmente fue desplazado del poder. A su vez, se busca promover la integración norcoreana con el resto del mundo. Desde el aspecto negativo, la vinculación reduce la importancia de la ayuda económica que brinda la Unión Europea y retrasa de desnuclearización a la que aspira el Grupo de los Seis, lo que mantiene las tensiones que ello genera.

Por último, en el capítulo 6 se realiza una conclusión general de lo argumentado. El autor comienza remarcando que, desde el año 2002, las empresas chinas de gobiernos provinciales, las grandes compañías privadas y las pequeñas y medianas empresas expandieron su actividad sobre Corea del Norte en diversas áreas, lo que ha dejado al margen de este acercamiento al gobierno central.

De esa forma, si bien el proceso de formación de la política exterior china aún le compete al gobierno central, en su ejecución la influencia de los actores subestatales es cada vez mayor. Estos últimos realizan acciones en Corea del Norte guiados por tres consideraciones, que son: el acceso a recursos –naturales o humanos– de los cuales carece China, las condiciones naturales favorables y las regulaciones gubernamentales que son menos demandantes que las chinas. Pekín brinda soporte tanto directo como indirecto para ello, ya sea mediante apoyo institucional, donaciones para destrabar negociaciones, como también a través de protección y promoción de la inversión.

De este modo, Bo Gao señala que el escenario esbozado remite al concepto de “interdependencia compleja”, dado que aparecen nuevos modelos de gobernanza multinivel. Ello a su vez genera que las políticas de presión que se apliquen sobre China para la desnuclearización de Corea del Norte no tengan el resultado esperado. Ello presenta cierta lógica si consideramos que quienes implementan las políticas son los actores subestatales, que son independientes del gobierno central.

Por su parte, a Pyongyang no le interesan las preocupaciones de Pekín sobre su nuclearización, incluso a pesar de las estrictas sanciones económicas impuestas. Esto se debe a que Corea del Norte sabe que China no puede abandonarlo por completo mientras se une estrechamente con un número cada vez mayor de actores subestatales. De esta forma, mediante la lectura del presente libro obtendremos un claro panorama de la relación estrecha entre ambos estados y las consecuencias tanto positivas como negativas que ello genera.

Asimismo, el autor vincula el contexto analizado con la teoría de la interdependencia compleja de las Relaciones Internacionales, planteada por los autores institucionalistas Robert Keohane y Joseph Nye. De este modo, el presente estudio demuestra cómo los actores subestatales poseen una gran importancia a la hora de llevar adelante la implementación de la política exterior y no pueden ser soslayados cuando se piensa su formulación.

María Florencia Shqueitzer²³ y Emiliano Dicósimo²⁴

²³ Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCALP). Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores y del CeRPI (IRI-UNLP) Correo electrónico: flor.shq@gmail.com

²⁴ Profesor en Historia (UNICEN). Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del Grupo Jóvenes Investigadores del Instituto en Relaciones Internacionales (GJI-IRI). Correo electrónico: emilianodicosisimo@gmail.com

RELACIONES INTERNACIONALES

1. Política editorial

La Revista Relaciones Internacionales es una publicación semestral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La misma publica artículos académicos previamente sometidos a arbitraje externo y ciego con la finalidad de alcanzar un nivel de excelencia. El Comité de Redacción recibe las propuestas de artículos y corrobora que sus formatos se ajusten a los requeridos, luego el texto es remitido a dos especialistas que proceden a su evaluación, en lo concerniente a los contenidos y su exposición. El informe presentado por los evaluadores puede resultar en la publicación del artículo sin cambios, en su publicación a condición de efectuarle ciertas modificaciones o bien en su no publicación.

Los artículos refieren a un amplio abanico de cuestiones ligadas a la política, al derecho y a la economía internacional y son evaluados de acuerdo a su originalidad, al aporte que supongan para el campo de las Relaciones Internacionales y a su consistencia teórica y empírica. Son consideradas las contribuciones que puedan hacerse desde perspectivas disciplinares distintas a las Relaciones Internacionales, pues se comprende que el proceso de transformación por el que atraviesa actualmente el mundo requiere de una mirada transdisciplinaria y creativa. Se publican, asimismo, *Reflexiones* que el Comité Editorial considere relevantes y *Lecturas* de libros relacionados con la temática.

Los puntos de vista expresados en los *Estudios* y en las *Reflexiones*, así como en las *Lecturas* son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a institución alguna. Asimismo, no pueden ser reproducidos sin autorización.

Los trabajos presentados deberán adaptarse a las normas de publicación de la Revista. Toda correspondencia que quiera establecerse con la Revista debe hacerse a través de revista@iri.edu.ar.

I. Ética y buenas prácticas

La Revista Relaciones Internacionales suscribe a estándares de ética y buenas prácticas de publicaciones académicas. En función de ello, garantiza el anonimato y la confidencialidad durante el proceso de evaluación por pares (para ambas partes) y la imparcialidad en el tratamiento de los trabajos enviados, valorando únicamente el contenido según criterios de calidad e interés para la comunidad científica, con independencia de otro tipo de intereses y sin discriminación de ningún tipo.

La Revista garantiza la revisión de los trabajos por parte de dos especialistas del tipo "doble ciego", en caso de discrepancia solicitará una tercera revisión. El Comité Editorial aceptará, solicitará cambios o rechazará un escrito según las consideraciones de los

revisores. El mismo se reserva el derecho de rechazar un escrito cuando éste no se adecúe a la temática de la Revista o cuando se comprueben plagios, reiteración excesiva de contenidos o duplicación de publicaciones. Asimismo, podrá rechazar envíos por incumplimiento de las normas de publicación.

Es responsabilidad de los autores proponer para su evaluación trabajos inéditos, originales, de autoría propia, que no hayan sido parcial o totalmente publicados en ningún soporte, y adecuados a las normas de ética de publicaciones académicas. Además, el autor se compromete a no someter paralelamente el trabajo a evaluación en otras publicaciones. Los autores deberán, asimismo, explicitar en su manuscrito la fuente de financiamiento, si existiere, que haya sido utilizada para la elaboración de la investigación.

II. Normas de Publicación

1. Los trabajos propuestos para su evaluación deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte. El autor se compromete a no someter paralelamente el artículo a evaluación de otras publicaciones.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán archivos de texto editables.
4. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
5. Los textos deben ser remitidos a la revista a través del sistema Open Journal System en el Portal de Revistas de la UNLP, en la siguiente dirección <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda las 120 palabras), 4-7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Segundo texto: (Autor/es, año b: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; el link completo de la página web y la fecha de consulta.
8. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, respetando el siguiente formato:
- Libros: Autor/es (año de publicación), *Título*, lugar de edición: editorial.

- Capítulos en obras colectivas: Autor/es (año de publicación), "Título", en, compilador/es o editor/es, *Título de la obra colectiva*, lugar de edición: editorial, páginas del capítulo (ej.: pp. 15-33).
 - Artículos en revistas: Autor/es (año de edición), "Título", *nombre de la revista*, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo (ej.: pp. 8-36). Volumen se escribirá: v.; tomo: t.; número: nº; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: *Nombre del periódico*, fecha abreviada, Ciudad, País. Cuando se trata de un autor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".
9. Las citas textuales situadas en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.
 10. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas en el idioma original del artículo y en inglés, si ésta no fuera la lengua del trabajo.
 11. En un archivo distinto deberá incluir la información siguiente: Nombre y currículum breve del autor (5 renglones máximo), además de correo electrónico.
 12. Las imágenes, cuadros, tablas y diagramas deberán enviarse en archivo separado, estar generados en blanco y negro o escala de grises y tener una resolución de, al menos, 200 dpi.
 13. Las *Lecturas* de libros y número especiales de revistas de Relaciones Internacionales deberán respetar el mismo formato que los artículos.

2. Políticas de plagio

La política de la revista es publicar trabajos originales, redactados por quienes declaran su autoría, e inéditos, no pueden haber sido publicados previamente en ningún medio impreso o electrónico.

Ante las limitaciones de los programas de detección automática plagio con el idioma castellano y a fin de dar respuesta a aspectos más amplios que se inscriben como prácticas de plagio -entre ellos las traducciones, la fragmentación de resultados o "salami slicing", duplicación, entre otros- la revista implementa un procedimiento específico para evitarlo, a saber:

Al momento de la presentación de un artículo, se les solicita a las/os autoras/es que declaren que el artículo no ha sido publicado previamente ni enviado a otras revistas para evaluación. Además, se les pide que declaren que están siguiendo las Directrices para los Autores, en las cuales se establece que los artículos a postularse deben ser originales.

Al recibirlo -y previo a comenzar el proceso de evaluación-, se utilizan herramientas de búsqueda en Internet, a fin de rastrear otras obras de los/as autores/as y cotejar el título, fragmentos del resumen, del apartado metodológico y de los resultados del artículo presentado a revisión, a fin de corroborar la originalidad y evitar prácticas de plagio.

Al enviarlo a evaluar los pares revisores, se solicita a los evaluadores también prestar atención a posibles indicadores de plagio, ya que ellos son quienes conocen las fuentes y la literatura sobre el tema.

La revista considera como plagio a las prácticas que se listan y explican a continuación:

Plagio directo. Se incurre en este tipo cuando:

Hay omisión de la autoría y no se indica con comillas lo tomado de otro texto.

Se realizan cambios mínimos en el texto de otro (se modifica la estructura de la oración, se sustituyen minúsculas por mayúsculas o viceversa, se usan sinónimos, etc.) y se presenta como original.

Plagio por el uso inadecuado de la paráfrasis, se realiza cuando:

Aunque se anota la autoría, el texto original se reproduce con unos pocos cambios que no constituyen paráfrasis.

Plagio complejo usando una referencia, se comete cuando:

Existe la referencia de autoría original, pero se señalan con inexactitud las páginas de la fuente.

Parafraseo en que se resumen textos extensos, pero con muy poca o ninguna indicación de que corresponden a paráfrasis.

Ausencia de comillas en palabras y frases del texto original que se reproducen textualmente.

Plagio con comillas sueltas, se realiza cuando:

Se continúa reproduciendo una cita textual una vez que se han cerrado comillas o se omite que las frases anteriores corresponden a la misma cita.

El parafraseo como plagio, ocurre cuando:

Hay parafraseo y no se anota la referencia de la fuente original.

El parafraseo es continuo y extenso, no se añade material que permita interacción o enriquezca la información, a pesar de que se menciona la fuente.

Los trabajos académicos –que exigen pensamientos originales y reflexiones críticas sobre los puntos de vista de otras personas– se convierten en textos que no superan la repetición de otros textos académicos.

No se identifican claramente, como tales, los pasajes parafraseados.

No se considera plagio cuando:

No domina por sobre el trabajo de quien escribe.

Se utiliza para permitir al autor interactuar críticamente con los puntos de vista de otra persona.

El argumento del texto original es re-escrito en palabras diferentes.

El “auto-plagio” o fraude de reciclaje, se comete cuando:

Se le cambia la apariencia a un trabajo y se presenta como si fuera otro distinto.

Se omite la indicación de que el trabajo está siendo reciclado, es decir, que es un trabajo anteriormente publicado pero con correcciones o nuevos agregados.

No se considera autoplagio cuando:

El trabajo previo es base para una contribución nueva, y deben repetirse partes clave para explicar y defender los nuevos argumentos.

El autor considera que lo que ya dijo no se puede decir de mejor manera para la nueva publicación.

La repetición no supera el 30% del trabajo original.

Aspectos éticos y conflictos de Intereses

La publicación de [La revista] es el resultado colectivo del trabajo y esfuerzo de autores/as, editores/as y evaluadores/as que se interesan en el desarrollo de la ciencia para el desarrollo social y cultural. Por dicho motivo, y en el marco de la política de acceso abierto que se impulsa la Universidad Nacional de La Plata, la revista no cobrará a los/as autores/as ningún cargo por la publicación, quedando disponibles inmediatamente los artículos en acceso abierto.

Los editores de la revista se comprometen a evitar la existencia de cualquier conflicto de interés entre los actores que participan en la producción. Todo texto enviado será evaluado por su contenido intelectual evitando que interfiera en el proceso la pertenencia étnica o nacional de los autores, su género, su orientación sexual, sus creencias religiosas, o su filosofía política. Del mismo modo se desestimarán aquellas evaluaciones externas que interpongan cualquier posición personal a la calidad del trabajo.

Se les solicita a los autores y a los evaluadores que manifiesten de antemano los conflictos de intereses relevantes que pudieran llegar a tener, así pueden ser tenidos en cuenta a la hora de asignar las evaluaciones. Si surgiera algún conflicto posterior a la publicación de la contribución, de ser necesario, se realizará una retractación o la manifestación del hecho.

Se entiende como “conflicto de interés” la situación en la cual se produce una divergencia entre los intereses personales de un individuo y sus responsabilidades respecto a las actividades científicas que lleva a cabo, ya sea como autores, revisores y miembros del comité editorial, que puedan influir en su juicio crítico y en la integridad de sus acciones. Los conflictos de interés pueden ser:

Económicos: cuando el participante (autor/revisor/editor) ha recibido o espera recibir dinero por las actividades relacionadas con la investigación y su difusión

Académicos: cuando los revisores o editores adhieren a una determinada tendencia metodológica o ideológica de manera tal que pueden estar sesgados para evaluar el trabajo de otros. Por esta razón se les solicita que se manifiesten con anterioridad.

Relaciones personales o laborales: cuando los participantes (autores/revisores/editores) tienen algún tipo de vínculo de amistad, enemistad o de relación laboral. Para evitarlo, los editores deberán tener en cuenta las fuentes de financiamiento y la afiliación de los autores, para elegir evaluadores que no pertenezcan a esos círculos específicos.

Lineamientos internacionales

A partir de analizar los problemas específicos de la práctica editorial científica, distintas entidades a nivel internacional se han dado a la tarea de consensuar criterios y generar guías y documentos que brindan soporte tanto a editores como a autores, entre ellas:

COPE | Committee on Publication Ethics

International Committee of Medical Journal Editors

Council of Science Editors

Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Los editores de la revista considerarán directrices y guías que han sido consensuadas a nivel internacional para resolver los problemas específicos de la práctica editorial científica. Se tendrá en cuenta principalmente las instrucciones brindadas por COPE | Committee on Publication Ethics. Asimismo, se considerarán lineamientos de otras organizaciones de reconocido prestigio internacional como International Committee of Medical Journal Editors, Council of Science Editors y Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Se invita a los/as autores/as, investigadores/as y revisores/as a interiorizarse en los lineamientos internacionales vinculados a ética en publicación, específicamente los enlazados a continuación, para evitar faltas que podrían generarse por su desconocimiento.

COPE | Committee on Publication Ethics

Provee lineamientos a seguir en los siguientes casos:

Qué hacer si sospecha que una publicación es redundante o duplicada

Sospecha de publicación redundante en un manuscrito recibido

Sospecha de publicación redundante en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay plagio

Sospecha de plagio en un manuscrito recibido

Sospecha de plagio en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay datos inventados

Sospecha de datos inventados en un manuscrito recibido

Sospecha de datos inventados en un artículo publicado

Cambios de autoría

El autor correspondiente solicita añadir un autor adicional antes de la publicación

El autor correspondiente solicita eliminar un autor antes de la publicación

Solicitud para agregar un autor adicional después de la publicación

Solicitud para eliminar un autor después de la publicación

Qué hacer si sospecha la existencia de autores anónimos, invitados o de la autoría regalada

Cómo detectar los problemas con la autoría

Qué hacer si el revisor sospecha que hay un conflicto de interés no revelado en un manuscrito recibido

Qué hacer si un lector sospecha que hay conflicto de interés no declarado en un artículo publicado

Qué hacer si sospecha que hay un problema de ética en un manuscrito recibido

Qué hacer si sospecha que un revisor se ha apropiado de las ideas o los datos de un autor

Gestión por parte de COPE de las reclamaciones contra los editores

International Committee of Medical Journal Editors

Uniform Requirements for Manuscripts Submitted to Biomedical Journals: Writing and Editing for Biomedical Publications

Última actualización: diciembre 2017

Council of Science Editors

CSE's White Paper on Promoting Integrity in Scientific Journal Publications

Última actualización: mayo 2018

Office of Research Integrity (ORI) | U.S. Department of Health & Human Services

Avoiding plagiarism, self-plagiarism, and other questionable writing practices: A guide to ethical writing

Última actualización: 2015